

(Klagen er efterfølgende tilbagekaldt. Delkendelsen er derfor klagenævnets endelige afgørelse)

K E N D E L S E

Bibliotheca A/S
(selv)

mod

Vejle Kommune
(advokat Martin Stæhr, Hellerup)

Klagenævnet har den 2. februar 2026 modtaget en klage fra Bibliotheca A/S (herefter "Bibliotheca").

Klagen er indgivet i standstill-perioden efter § 12, stk. 2, i lov om Klagenævnet for Udbud.

Vejle Kommune har protesteret mod, at der tillægges klagen opsættende virkning.

Klagenævnet har truffet afgørelse vedrørende opsættende virkning på det foreløbige grundlag, der foreligger, nemlig klageskrift, endeligt klageskrift med bilag 1a, 1b, 2 og 3, og svarskrift med bilag A-F.

Klagens indhold

Det endelige klageskrift indeholder følgende påstande:

” ...

Påstand 1 (hovedpåstand)

Vejle Kommune har handlet i strid med udbudsloven og de grundlæggende udbudsretlige principper om ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet ved uberettiget at afvise Bibliotheca A/S' tilbud som ukonditionsmæssigt.

Påstand 2

Som følge af den uberettigede afvisning er Vejle Kommunes tildelingsbeslutning ugyldig og skal annulleres.

Påstand 3

Vejle Kommune har handlet i strid med proportionalitets- og gennemsigtighedsprincippet ved at afvise Bibliotheca A/S' tilbud uden forudgående afklaring og uden at dokumentere, at de påståede afvigelser ikke kunne kapitaliseres på sikker og saglig vis.

Påstand 4

Vejle Kommune har handlet i strid med forvaltningslovens § 9 og offentlighedsloven, herunder §§ 30 og 34, samt udbudsrettens gennemsigtighedsprincip ved ikke at meddele Bibliotheca A/S tilstrækkelig aktindsigt i udbuddets beslutningsgrundlag.

...”

Vejle Kommune har nedlagt påstand om, at klagen ikke tages til følge.

Klagenævnet har den 23. februar 2026 meddelt Vejle Kommunes kontraktpart, Nexbib ApS, at det er muligt at intervenere i sagen, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 6, stk. 3.

Nexbib ApS har ikke besvaret klagenævnets henvendelse.

Andre oplysninger i sagen

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 569119-2025 af 29. august 2025, offentliggjort den 1. september 2025, udbød Vejle Kommune, som et udbud med forhandling efter udbudsloven, en kontrakt om levering, montering, servicering og support af et sorteringsanlæg til biblioteksmaterialer til Vejle

Bibliotekerne, inklusive tilbehør, og forskellige optioner dertil. Kontrakten havde en anslået løbetid på 10 år med begyndelse den 1. juni 2026.

I udbudsbekendtgørelsen er den udbudte ydelse beskrevet således:

” ...

2.1. Procedure

...

Beskrivelse: Udbuddet vedrører levering, montering, servicering og support af et sorteringsanlæg til biblioteksmaterialer til ordregiver, inklusive alt tilbehør nævnt i udbuddets bilag 2 - kravspecifikation. Herudover vedrører udbuddet nedtagning og bortskaffelse af eksisterende sorteringsanlæg. Endeligt vedrører udbuddet den nødvendige IT-opsætning, dokumentation, test og understøttelse af sorteringsanlægget, samt uddannelse og oplæring af medarbejdere.

Sorteringsanlægget skal installeres på Vejle Kommunes Hovedbibliotek, Willy Sørensens Plads 1, 7100 Vejle. Hovedbiblioteket er under ombygning og kommer til at huse Vejles nye kulturhus. Det nye anlæg skal leveres, monteres og indkøres, så det er driftsklart når det nye kulturhus tages i brug i 2026. Udbuddet indeholder også uddannelse i brug af det nye sorteringsanlæg, samt serviceaftale. Eksisterende anlæg befinder sig på Hjulmagervej 6, 7100 Vejle og skal nedtages og bortskaffes 3 måneder efter det nye sorteringsanlæg er taget i drift.

Udbuddet omfatter optioner på udvidelse af anlægget, tilkøb/opgraderinger af udstyr med mere.

...”

Tildelingskriteriet var det økonomisk mest fordelagtige tilbud vurderet ud fra det bedste forhold mellem pris og kvalitet. Ved evalueringen vægtede ”Pris” 35 %, mens ”Kvalitet” var fordelt på delkriterierne ”Æstetik” (20 %), ”Indretning” (20 %), ”Projektplan” (20 %) og ”Bæredygtighed” (5 %).

Det fremgår af de endelige udbudsbetingelser (farvemarkeringer optræder i originalen):

” ...

3.3 Kontraktens løbetid

Den udbudte kontrakt har en løbetid på 10 år. Opsigelsesvilkår fremgår af kontraktens pkt. 3.

...

10.4 Forbehold

Tilbudsgiver bør nøje overveje, om tilbuddet skal indeholde forbehold til udbudsmaterialet, idet ethvert forbehold medfører, at ordregiver er berettiget til at afvise tilbuddet. Faglige forbehold, såsom branchens standardforbehold, vil blive behandlet som ethvert andet forbehold.

Ordregiver er forpligtet til at afvise endelige tilbud, der indeholder forbehold overfor grundlæggende elementer i udbudsmaterialet samt forbehold, hvis økonomiske værdi ikke på sikker og saglig vis kan prissættes.

...

11.1 Tilbudsfrist

...

Afgivelse af tilbud er ensbetydende med accept af udbudsbetingelser og kontraktvilkår.

...

12.2 Om det indledende tilbud

...

... Det er tilbudsgivers ansvar at sikre, at det indledende tilbud indeholder de efterspurgte oplysninger og ikke indeholder nogen forbehold mv., der vil medføre, at tilbuddet må anses som ikke-konditionsmæssig.

...

12.3 Om forhandlingsmødet

...

Ordregiver vil desuden påpege, såfremt det indledende tilbud indeholder forhold, der indebærer at tilbuddet må anses som ukonditionsmæssigt, såfremt disse forhold ikke ændres i det endelige tilbud. Tilbudsgiver kan dog ikke forvente at ordregiver påpeger alle forhold, der kan have indflydelse på konditionsmæssigheden.

...

12.4 Om tilbudsfasen for det endelige tilbud

...

Det endelige tilbud skal være fuldstændigt, og det er tilbudsgivers ansvar, at det endelige tilbud ikke indeholder forbehold eller i øvrigt vilkår, der vil medføre ikke-konditionsmæssighed.

Ordregiver forbeholder sig dog muligheden for at bringe reparationsreglen i Udbudslovens § 159 stk. 5 i anvendelse, såfremt visse oplysninger mangler eller ikke er fyldestgørende.
...”

Det fremgår af kontraktudkastet bl.a.:

”...

2.1 Kontraktens grundlag

...

Kontraktgrundlaget består af følgende dokumenter:

1. Denne kontrakt
...
3. Udbudsmaterialet inklusive bilag
 - Bilag 1 – Tilbudsliste
 - Bilag 2 – Kravspecifikation
...
 - Bilag 2b – Besvarelse indretning
...
4. Leverandørens samlede tilbud af [indsæt dato]

Hvis der er uoverensstemmelse mellem dokumenterne, går det førstnævnte forud for et senere nævnt dokument.

...

3.1 Kontraktperiode

Kontrakten er gældende fra den [dd.mm.åååå] til den [dd.mm.åååå] og er uopsigelig for begge parter i de første 4 år af kontraktens løbetid. Herefter kan kontrakten opsiges af ordregiver med minimum 6 måneders varsel, til d. 1. januar i et år.

...

6.2 Garanti

Hvor der ikke er aftalt andet, gælder leverandørens sædvanlige garantibestemmelser på produktniveau.

Der gælder 2 års garanti for sorteringsanlægget, hvorefter en ”all-inclusive” serviceaftale træder i kraft.

...

8.4 Prisregulering

Prisen for serviceaftale reguleres 1 gang årligt.

Priser for optioner reguleres samtidig med priserne for serviceaftalen.

Prisen for nedtagning af eksisterende anlæg og opsætning af nyt er fast.

8.4.1 Ordinær prisregulering

Priserne reguleres efter følgende indeks:

- Danmarks Statistiks Nettoprisindeks

Hvis det/de valgte indeks ophører, reguleres efter et tilsvarende indeks.

Priserne kan i kontraktperioden reguleres én gang årligt. Regulering sker med virkning pr. 1. juni, første gang 1. juni 2027.

...

Begge parter har ret til at kræve prisregulering. Den part, som ønsker prisen reguleret, skal varsle den anden part herom. Varslet skal indeholde en beregning af den procentvise regulering, der ønskes, et link til de relevante indekstal samt en opdateret tilbudsliste i Excel-format. Hvis ordregiver varsler prisregulering, skal leverandøren medvirke til at udarbejde den opdaterede tilbudsliste.

Prisreguleringer skal meddeles til den anden part senest 30 dage før reguleringstidspunktet. Varsel om prisreguleringer skal sendes til Souschefen for Vejle Bibliotek, på tidspunktet for underskrift af kontrakt ... Den part, der modtager varsel om prisændring, skal senest 14 dage efter modtagelse af skriftligt varsel meddele, om prisændringen kan accepteres.

Hvis varsel om prisregulering fremsættes for sent, eller hvis prisregulering for en periode slet ikke har været foretaget, kan der ikke kræves prisregulering med bagudrettet effekt. Hver part kan dog kræve prisregulering fremadrettet med et varsel på 30 dage til den første i en måned. Der beregnes fortsat på baggrund af de relevante indeksperioder, men reguleringstidspunktet forskydes til udløbet varslet til den første i en måned.

...

12 Betalingsbetingelser

...

Leverandøren kan ved forsinket betaling alene opkræve morarente i henhold til LBK nr. 459 af 13/05/2014 bekendtgørelse af lov om renter

og andre forhold ved forsinket betaling (renteloven) med eventuelle senere ændringer. Rykkergebyr m.m. kan derfor ikke opkræves.
 ...”

Kravspecifikationen indeholdt bl.a. følgende anførsler:

”Læsevejledning

...

Forhandlingskrav (K)

Ved forhandlingskrav forstås krav, som kan indgå i forhandlingerne med tilbudsgiver.

Vejle Bibliotek kan, herunder som følge af spørgsmål fra tilbudsgiverne eller som en del af forhandlingerne, vælge af ændre indholdet af et forhandlingskrav og/eller gøre det til et evalueringskrav. Ændres et forhandlingskrav til et evalueringskrav, vil Vejle Bibliotek fastsætte, hvilke af de kvalitative underkriterier, som evalueringskravet vil indgå i evalueringen af. Ordregiver kan desuden frafalde eller tilføje nye forhandlingskrav i løbet af udbudsproceduren.

Såvel indledende som reviderede tilbud bør overholde alle forhandlingskrav i udbudsmaterialet. Manglende overholdelse af et forhandlingskrav udgør et forbehold. Forbehold over for forhandlingskrav afskærer ikke tilbudsgiver fra at deltage i en eventuel forhandling med ordregiver. Tilbud, som indeholder forbehold over for et eller flere forhandlingskrav, kan ikke danne grundlag for en tildeling af Kontrakten til tilbudsgiver:

- *hvis* forbeholdet eller forbeholdene efter en samlet vurdering må anses at udgøre forbehold for grundlæggende elementer i udbuddet, eller
- *hvis* forbeholdet eller forbeholdene ikke med tilstrækkelig sikkerhed kan prissættes.

...

8. Drift, Garanti og Serviceaftale

Drift, Garanti og Serviceaftale			
Krav nr.	Type Krav	Krav	Leverandørens besvarelse af evalueringskrav

Drift, Garanti og Serviceaftale		
8.1	K	<p>Serviceaftale. Serviceaftalen skal være "All inklusive" og dække:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Softwareopdateringer • Vedligehold og fejlrettelser • Hotline / support hos leverandør • Tekniker on-site og transport • Reservedele <p>Hvis tilbudsgiver har graduerede support varianter (f.eks. Guld/Sølv/Bronze), ønsker ordregiver som udgangspunkt tilbud på en 'Guld' supportordning med hurtig responstid, udkald og fejlretning.</p>
...

...”

Ved udløbet af ansøgningsfristen havde Vejle Kommune modtaget ansøgninger om prækvalifikation fra Bibliotheca, Lyngsoe Systems Library Solutions A/S og Nexbib ApS. Da de tre ansøgere alle havde indgivet konditionsmæssige ansøgninger, underrettede Vejle Kommune den 2. oktober 2025 ansøgerne om, at de hver især var blevet prækvalificeret til at afgive tilbud ved udbuddet.

Alle prækvalificerede tilbudsgivere afgav indledende tilbud ved udløbet af fristen herfor. På baggrund heraf afholdt Vejle Kommune forhandlingsmøder med tilbudsgiverne. Efter gennemførelsen af forhandlingsmøderne udsendte Vejle Kommune et revideret udbudsmateriale med opfordring til at afgive endelige tilbud med frist den 8. januar 2026 kl. 13.00. Vejle Kommune sendte endvidere Bibliotheca et referat af forhandlingsmødet:

”...

1) Præsentation af deltagere og spilleregler

Ordregiver gennemgår ”spillereglerne”. Forhandlingen skal holde sig indenfor udbudslovens rammer, dvs. der er ikke tale om en ”klassisk forhandling”. Der må ikke ændres på grundlæggende elementer, og såfremt der under forhandlingen drøftes forhold, der er relevant for alle leverandører, deles dette efterfølgende med alle.

...

4) Øvrigt

...

- Generel feedback fra ordregiver: Lange brugervejledninger er ikke nødvendige at vedlægge tilbuddet. Ordregivers anbefaling er, at de ikke vedlægges i frygt for at dokumenterne indeholder forbehold.

...”

Vejle Kommune har oplyst, at Bibliothecas indledende tilbud ikke indeholdt den service- og supportaftale, som indgik i Bibliothecas endelige tilbud.

Ved udløbet af fristen for at afgive endelige tilbud havde Vejle Kommune modtaget tilbud fra alle tre prækvalificerede tilbudsgivere.

Bibliothecas endelige tilbud var ledsaget af et tilbudsbrev, hvoraf fremgår bl.a.:

”...

8. Drift, Garanti og Serviceaftale

Vi vedlægger vores standard service- og supportaftale. Den vil blive tilpasset den indgåede aftale mellem Vejle Bibliotek og Bibliotheca A/S, og opfylder alle krav til drift, garanti og service som angivet i Bilag 2, Kravspecifikation.

Vi tilbyder en fuldservice aftale som inkludere telefonsupport (hotline) , fejlsøgning, software opdateringer af applikationssoftware, fejlsøgning og fejlretning onsite på biblioteket (Inklusive transportomkostninge) og alle reservedele.

For at sikre effektiv fejlretning inkluderer prisen endvidere et reservedelslager på biblioteket som indeholder de mest kritiske reservedele, vi antager at biblioteket stiller et aflåseligt skab til rådighed for dette. Lagret genopfyldes efterhånden som delene forbruges uden omkostninger for biblioteket.

...”

Af Bibliothecas standard service- og supportaftale (”Servicekontrakt – teknisk support”) fremgår bl.a.:

”...

1 Kontraktperiode

Aftalen træder i kraft den [indsæt dato] og fastlægger de vilkår og betingelser, hvorunder Bibliotheca A/S leverer supportydelser til kunden. Aftalen er gyldig i en periode på 36 måneder (3 år) fra denne dato. Efter udløbet af denne periode vil aftalen automatisk blive fornyet for et år ad gangen, medmindre en af parterne opsiger aftalen ved at give den anden part skriftlig meddelelse herom 3 måneder før aftalens udløb.

...

11 Fakturering

11.1 Fakturering

Kontrakten faktureres forud en gang om året den 1. januar for de næste 12 måneder fra installationsdatoen. Betalingsbetingelserne er tredive (30) dage netto fra fakturadatoen. Der er ingen faktureringsgebyrer. Reservedele og andre ekstra ydelser faktureres separat efter installationen.

11.2 Rentesatser og gebyrer

Ved forsinket betaling beregnes morarenter svarende til den lovpligtige rente plus 8%, og der opkræves et kompensationsbeløb på 310 kr. for den første rykker.

11.3 Priser og prisregulering

Alle priser er i SEK og ekskl. moms.

Priserne reguleres årligt i overensstemmelse med ændringer i Danmarks Statistiks nettoprisindeks (PRIS116). Reguleringen beregnes på grundlag af det sidst offentliggjorte indeks før faktureringen af den aktuelle kontraktperiode, dvs. ved udgangen af 3. kvartal året før (gammelt prisindeks) i forhold til det sidst offentliggjorte indeks på faktureringsstidspunktet, dvs. ved udgangen af 3. kvartal i faktureringsåret (nyt prisindeks) ultimo december, dog mindst 3 % pr. år.

...”

Vejle Kommune underrettede den 23. januar 2026 Bibliotheca om, at Bibliothecas tilbud var vurderet ukonditionsmæssigt, og at Nexbib ApS havde afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud, hvorfor kontrakten var tildelt Nexbib ApS. Vejle Kommune anførte bl.a.:

”BIBLIOTECHEA A/S har i tilbuddet vedlagt en servicekontrakt, som Ordregiver har vurderet indeholder flere forbehold over for kravspecifikationen og kontraktens bestemmelser. Nedenfor er oplyst nogle af forbeholdene, men oplysningen er ikke udtømmende:

Servicekontraktens pkt. 11.1 *”Reserve dele og andre ekstra ydelser faktureres separat efter installationen”* stemmer ikke overens med kravet om en all inclusive serviceaftale i Kravspecifikationens K 8.1.

Servicekontraktens pkt. 11.2 *”Ved forsinket betaling beregnes morarenter svarende til den lovpligtige rente plus 8%, og der opkræves et kompensationsbeløb på 310 kr. for den første rykker”* stemmer ikke overens med kontraktens pkt. 12 *”Leverandøren kan ved forsinket betaling alene opkræve morarente i henhold til LBK nr. 459 af 13/05/2014 bekendtgørelse af lov om renter og andre forhold ved forsinket betaling (renteloven) med eventuelle senere ændringer. Rykkergebyr m.m. kan derfor ikke opkræves.”*

Servicekontraktens pkt 11.3: *”Priserne reguleres årligt i overensstemmelse med ændringer i Danmarks Statistiks nettoprisindeks [...] ultimo december, dog mindst 3% pr. år”* stemmer ikke overens med kontraktens pkt. 8.4.1: *”Priserne reguleres efter følgende indeks: Danmarks Statistiks Nettoprisindeks [...] Regulering sker med virkning pr. 1. juni [...]”*

Ordregiver har overvejet om forbeholdene kunne kapitaliseres, men har vurderet at dette ikke kan ske på sikker og saglig vis. Det er uden betydning, at Bibliotheca i tilbuds brevet har angivet at den vedlagte standard service- og supportaftale vil blive tilpasset.

På denne baggrund har Ordregiver vurderet, at tilbuddet fra BIBLIOTHECA A/S indeholder forbehold for grundlæggende elementer som ikke kan kapitaliseres. Tilbuddet er derfor ukonditions mæssigt og afvises hermed.

...

Bibliotheca har efter klagens indgivelse anmodet Vejle Kommune om aktindsigt i udbudsmaterialet og øvrige dokumenter. Vejle Kommune har oplyst at have meddelt Bibliotheca delvis aktindsigt.

Parternes anbringender

Ad ”fumus boni juris”

Bibliotheca har ikke anført noget særskilt til støtte for, at betingelsen om ”fumus boni juris” er opfyldt, ud over det, Bibliotheca har anført vedrørende de enkelte påstande.

Vejle Kommune har under henvisning til det, som er anført ad påstand 1-3, gjort gældende, at betingelsen om "fumus boni juris" ikke er opfyldt.

Særligt vedrørende påstand 1 har Bibliotheca gjort gældende, at afvisning af et tilbud som ukonditionsmæssigt er et særdeles indgribende indgreb, som forudsætter, at tilbuddet indeholder bindende forbehold over for grundlæggende elementer i udbudsmaterialet, jf. udbudslovens § 159 og fast praksis fra klagenævnet.

Den vedlagte service- og supportaftale udgjorde ikke et bindende forbehold, men et standardbilag, som i tilbuddet var udtrykkeligt angivet som underordnet Vejle Kommunes kontraktvilkår. Bibliotheca har således ikke taget forbehold for at acceptere Vejle Kommunes kontraktvilkår.

Særligt vedrørende påstand 1 har Vejle Kommune gjort gældende, at Bibliothecas eksplicite henvisning i tilbuds brevet til virksomhedens standard service- og supportaftale samt fremlæggelsen af denne aftale som en del af det endelige tilbud indebar, at Bibliothecas tilbud indeholdt forbehold over for udbudsmaterialets kravspecifikation og kontraktudkast.

Det faktum, at Bibliotheca havde angivet i tilbuds brevet, at standard service- og supportaftalen "vil blive tilpasset den indgåede aftale", kan ikke bevirke, at Vejle Kommune dermed har skullet lægge til grund, at de bestemmelser i standard service- og supportaftalen, som var i modstrid med bestemmelser i Vejle Kommunes kravspecifikation og kontraktudkast, ikke skulle anses for at være en del af Bibliothecas tilbud.

En tilbudsgiver bærer i henhold til klagenævnets faste praksis risikoen for fejl og uklarheder i sit tilbud. Ved ikke nærmere at præcisere i tilbuddet, hvad der lå i angivelsen af, at standard service- og aftalen ville blive "tilpasset" den indgåede aftale, har Bibliotheca dermed også selv påtaget sig risikoen for, at henvisningen til samt fremlæggelsen af standard service- og supportaftalen som en del af det endelige tilbud ville blive anset for at udgøre et forbehold over for krav og vilkår i Vejle Kommunes udbudsmateriale. Der henvises til klagenævnets kendelse af 6. juli 2006, Logstor A/S mod Viborg Fjernvarme, hvor klagenævnet i en lignende situation fastslog, at den klagende tilbudsgiver havde taget forbehold over for udbudsbetingelserne ved at henvise til sine egne salgs- og leveringsbetingelser og sine egne aftalevilkår.

Som fastslået i bl.a. klagenævnets kendelse af 14. november 2025, Jacobs Douwe Egberts DK ApS mod Syddansk Universitet, er et forbehold enhver uoverensstemmelse eller afvigelse, et tilbud indeholder i forhold til udbudsmaterialet, uden at udbudsmaterialet har lagt op til, at en sådan afvigelse er tilladt.

Under udbudsbetingelsernes pkt. 11.1 havde Vejle Kommune angivet, at afgivelse af tilbud var ensbetydende med accept af udbudsbetingelser og kontraktvilkår, og der var således ikke givet mulighed for, at tilbudsgiverne kunne fremkomme med deres egne kontraktvilkår, ligesom der ikke ved udbuddet blev konkurreret på sådanne egne kontraktvilkår.

Den standard service- og supportaftale, som Bibliotheca havde henvist til og fremlagt som en del af sit endelige tilbud, indeholdt flere bestemmelser, der afveg fra bestemmelser i udbudsmaterialets kravspecifikation og kontraktudkast.

Nedenfor følger en henvisning til de afvigelser, der specifikt blev fremhævet i underretningsskrivelsen til Bibliotheca:

Af kravspecifikationens krav nr. 8.1 fremgik det, at den tilbudte serviceaftale, som skulle prissættes af tilbudsgiverne i tilbudslisten, skulle være "all-inklusive" og dække bl.a. "Reservedele." Af Bibliothecas standard service- og supportaftale pkt. 11.1 fremgik det imidlertid i modstrid med Vejle Kommunes krav, at "*Reservedele og andre ekstra ydelser faktureres separat efter installationen.*"

Af pkt. 8.4 i Vejle Kommunes kontraktudkast fremgik det, at prisen for serviceaftalen vil blive reguleret én gang årligt i henhold til Danmarks Statistiks Nettoprisindeks med virkning per. 1. juni og første gang 1. juni 2027. Af Bibliothecas standard service- og supportaftale pkt. 11.1 fremgik det imidlertid i modstrid med kommunens kontraktbestemmelse, at prisen vil blive reguleret årligt i overensstemmelse med ændringer i Danmarks Statistiks nettoprisindeks ultimo december, dog mindst med 3 procent pr. år.

Af pkt. 12, stk. 5, i Vejle Kommunes kontraktudkast fremgik det, at leverandøren ved forsinket betaling alene vil kunne opkræve morarente i henhold til renteloven. Det var samtidig fremhævet, at der ikke kan opkræves

rykkergebyrer. Af Bibliothecas standard service- og supportaftale pkt. 11.2 fremgik det imidlertid i modstrid med kommunens kontraktbestemmelse, at der ved forsinket betaling beregnes morarenter svarende til den lovpligtige rente plus 8 %, og at der derudover opkræves et kompensationsbeløb på 310 kr. for den første rykker.

Som det i øvrigt var fremhævet i underretningsskrivelsen til Bibliotheca, var oplysningen af uoverensstemmelser mellem Bibliothecas standard service- og supportaftale og Vejle Kommunes udbudsmateriale ikke udtømmende.

Som et eksempel på en yderligere væsentlig uoverensstemmelse kan fremhæves følgende:

Af såvel udbudsbekendtgørelsen som udbudsbetingelserne fremgik det, at kontrakten har en løbetid på 10 år. Af pkt. 3.1 i Vejle Kommunes kontraktudkast fremgik det endvidere, at kontrakten er uopsigelig for begge parter i de første 4 år af kontraktens løbetid, hvorefter den kan opsiges af kommunen med 6 måneders varsel til den 1. januar i et år. Af Bibliothecas standard service- og supportaftale pkt. 1 fremgik det imidlertid i modstrid med kommunens regulering af kontraktperiode og opsigelsesadgang, at aftalen alene er gyldig i en periode på 3 år, og at der derefter er mulighed for, at begge parter ved opsigelse kan blokere for den automatiske fornyelse af aftalen.

I lyset af de konstaterede uoverensstemmelser mellem vilkårene i Vejle Kommunes udbudsmateriale og Bibliothecas standard service- og supportaftale kunne Vejle Kommune konkludere, at Bibliothecas tilbud indeholdt forbehold, og Vejle Kommune var på den baggrund i henhold til udbudsbetingelsernes pkt. 10.4 og de generelle udbudsretlige principper for håndteringen af forbehold berettiget til at afvise Bibliothecas tilbud som ukonditionsmæssigt. Vejle Kommune har henvist til klagenævnets kendelser af 8. august 2000, Visma Logistics ASA mod Københavns Amt, af 6. juli 2006, Logstor A/S mod Viborg Fjernvarme, af 23. marts 2022, Iveco Danmark A/S mod Fælles Affaldsindsamling A/S, af 13. april 2023, Toft Entreprise A/S mod Kerteminde Kommune, og af 14. november 2025, Jacobs Douwe Egberts DK ApS mod Syddansk Universitet.

Uden at det i øvrigt har betydning for vurderingen af påstand 1, gør Vejle Kommune gældende, at kommunen også var forpligtet til at afvise tilbuddet

fra Bibliotheca, da det ikke var muligt at klarlægge de reelle økonomiske konsekvenser af Bibliothecas forbehold og dermed heller ikke muligt at kapitalisere forbeholdene med den fornødne sikkerhed. Det skal i den forbindelse fremhæves, at det ikke har været muligt for Vejle Kommune at forudsige det præcise behov for reservedele i kontraktperioden og omkostningerne forbundet med disse, ligesom det ikke har været muligt at fastlægge de reelle økonomiske konsekvenser af, at der i henhold til Bibliothecas standard service- og supportaftale skal prisreguleres og afregnes renter og gebyrer ved forsinket betaling på en for kommunen mere byrdefuld måde, end der var lagt op til med reguleringen i udbudsmaterialet.

Yderligere skal det fremhæves, at Bibliothecas forbehold vedrørende kontraktperioden og opsigelsesadgangen angik et grundlæggende element i udbuddet, som det ikke var muligt for Vejle Kommune at kapitalisere.

Det følger af såvel ordlyden som forarbejderne til udbudslovens § 159, stk. 5, og af klagenævnets kendelse af 23. marts 2022, Iveco Danmark A/S mod Fælles Affaldsindsamling A/S, at der alene består en ret og ikke en pligt for en ordregivende myndighed til at søge fejl og mangler i et tilbud udbedt.

Dertil kommer, at udbudslovens § 159, stk. 5, ikke kan anses for at være anvendelig, og dermed ikke kan danne grundlag for en afhjælpning, i en situation, hvor et tilbud efter sit indhold indeholder et klart forbehold over for krav og vilkår i udbudsmaterialet, jf. klagenævnets kendelse af 31. januar 2014, Avaleo ApS mod Vejle Kommune.

Vejle Kommune gør på det grundlag sammenfattende gældende, at kommunen var berettiget og forpligtet til at afvise Bibliothecas tilbud under henvisning til de forbehold, Bibliotheca havde taget ved at henvise til og vedlægge sin standard service- og supportaftale som en del af tilbuddet.

Særligt vedrørende påstand 2 har Bibliotheca gjort gældende, at tildelingsbeslutningen som følge af den uberettigede afvisning af Bibliothecas tilbud er truffet på et ufuldstændigt og konkurrencebegrænsende grundlag, idet kun ét tilbud reelt blev evalueret.

Særligt vedrørende påstand 2 har Vejle Kommune under henvisning til de anbringender, der er anført ovenfor i forhold til påstand 1, gjort gældende, at der ikke er grundlag for at annullere tildelingsbeslutningen ved udbuddet.

Heller ikke de forhold, der følger af Bibliothecas påstand 3 og påstand 4, kan begrunde en annullation af tildelingsbeslutningen ved udbuddet. Der henvises til Vejle Kommunes anbringender til støtte for disse påstande nedenfor.

Særligt vedrørende påstand 3 har Bibliotheca gjort gældende, at Vejle Kommune har anført, at de påståede forbehold ikke kunne kapitaliseres på sikker og saglig vis. Denne vurdering hviler på en fejlagtig forudsætning.

Den vedlagte service- og supportaftale var udtrykkeligt underordnet kontrakten, og Bibliotheca har flere steder i tilbudsmaterialet bekræftet, at Vejle Kommunes kontrakt accepteres fuldt ud, og at eventuelle standardvilkår i serviceaftalen skulle tilpasses kontrakten.

Under disse omstændigheder foreligger der ikke et økonomisk forbehold, som kræver kapitalisering. Selv hvis der – uanset det ovenstående – måtte antages at foreligge afvigelser, ville disse være økonomisk trivielle og fuldt ud kapitaliserbare.

De afslagsbreve, som Vejle Kommune har fremsendt til henholdsvis Bibliotheca og Lyngsoe Systems Library Solutions A/S, er begge præget af generelle og overordnede begrundelser, uden dokumentation for, at de påståede forhold udgjorde bindende forbehold over for grundlæggende elementer i tilbudsmaterialet, og uden redegørelse for, hvorfor mindre indgribende foranstaltninger – herunder afklaring eller kapitalisering – ikke kunne anvendes.

Ingen af de to diskvalificerede tilbudsgivere har modtaget beregninger, konkrete kapitaliseringsvurderinger eller dokumentation for, hvorfor de påståede afvigelser nødvendigvis måtte føre til afvisning. Afslagene fremstår derfor ikke som resultatet af en konkret, individualiseret vurdering, der lader sig efterprøve.

Konsekvensen af Vejle Kommunes tilgang har været, at to ud af tre tilbudsgivere blev afvist, og at udbuddet reelt blev gennemført uden effektiv konkurrence. En sådan systemisk og formalistisk anvendelse af konditionskravene er uforenelig med proportionalitetsprincippet og udbudsrettens formål om at sikre reel konkurrence, jf. udbudslovens § 2.

Særligt vedrørende påstand 3 har Vejle Kommune gjort gældende, at påstand 3 i vid udstrækning svarer til den nedlagte påstand 1, og Vejle Kommune skal henvise til de anbringender, der er anført ovenfor under påstand 1.

Som det er fremhævet ovenfor i relation til påstand 1, består der ikke en udbudsretlig forpligtelse til at søge et forbehold afklaret. Det vil som det klare udgangspunkt udgøre en overtrædelse af udbudsreglerne, hvis en ordregivende myndighed giver en tilbudsgiver mulighed for at foretage afhjælpning af et tilbud, der efter sit indhold indeholder forbehold.

Vejle Kommune har ikke som følge af, at det gennemførte udbud var et udbud med forhandling, haft et større råderum til at søge forbeholdet afklaret eller afhjulpet, idet forbeholdet indgik i det endelige tilbud, som ikke kunne danne grundlag for forhandling.

Det bestrides, at den vedlagte standard service- og supportaftale var ”udtrykkeligt underordnet kontrakten”. Bibliotheca havde ganske vist anført i tilbudsbrevet, at standard service- og supportaftalen ville blive ”tilpasset” aftalen mellem Vejle Kommune og Bibliotheca, men det fremgik ikke, hvori denne tilpasning ville bestå.

Som fremhævet ovenfor under påstand 1 bærer en tilbudsgiver i henhold til klagenævnets faste praksis selv risikoen for, at fejl og uklarheder i et tilbud kan blive anset for at udgøre et forbehold over for krav og vilkår i udbuddet. Det skal i den forbindelse også fremhæves, at Vejle Kommune i referatet fra forhandlingsmødet med Bibliotheca frarådede Bibliotheca at vedlægge det endelige tilbud dokumenter, der ville kunne blive betragtet som forbehold.

Som ligeledes fremhævet ovenfor under påstand 1 indeholdt Bibliothecas standard service- og supportaftale bestemmelser, der afveg fra krav og vilkår i Vejle Kommunes kravspecifikation og kontraktudkast. Derfor konkluderede kommunen med rette, at Bibliothecas tilbud indeholdt forbehold.

Vejle Kommune var allerede af den grund berettiget til at afvise Bibliothecas tilbud som ukonditionsmæssigt.

De afvigelser fra Vejle Kommunes kravspecifikation og kontraktudkast, som fulgte af Bibliothecas standard service- og supportaftale, var som anført

ovenfor under påstand 1 af en sådan karakter, at Vejle Kommune ikke vurderede det muligt at kapitalisere forbeholdene. Også af den grund var Vejle Kommune berettiget og forpligtet til at afvise tilbuddet.

Bibliothecas synspunkt om, at forbeholdene måtte anses for at være ”økonomisk trivielle og fuldt ud kapitaliserbare”, anfægtes fra kommunens side. Bibliotheca har da heller ikke på nogen måde forsøgt at understøtte synspunktet ved eksempelvis at forklare, hvordan en forsvarlig kapitalisering af forbeholdene kunne være foretaget af kommunen.

Vejle Kommune gør på det grundlag sammenfattende gældende, at kommunen ikke har handlet i strid med udbudsreglerne ved at undlade at søge Bibliothecas forbehold ”afklaret” og ved at undlade at kapitalisere disse. Der er på den baggrund heller ikke grundlag for at give Bibliotheca medhold i påstanden.

Særligt vedrørende påstand 4 har Bibliotheca gjort gældende, at Bibliotheca som part i sagen har ret til aktindsigt efter forvaltningslovens § 9. Vejle Kommune har imidlertid undladt at meddele indsigt i væsentlige dele af udbuddets beslutningsgrundlag, herunder teknisk dokumentation, layout, evalueringsnotater og sammenligningsgrundlag, som ordregiver selv har tillagt vægt, bl.a. under evalueringskriteriet ”design”.

Det bemærkes, at Bibliotheca i henvendelse til Vejle Kommune af 9. februar 2026 konkret og udtømmende har præciseret, hvilke oplysninger der fortsat mangler at blive udleveret. Dette omfatter navnlig teknisk dokumentation vedrørende layout, opstilling, kapacitet og funktionalitet, evalueringsnotater og scoringsark, interne vurderinger af konditions-mæssighed, det faktiske grundlag for vurderingen af evalueringskriteriet ”design”, samt sammenligningsgrundlag mellem tilbuddene.

Disse oplysninger er efter Bibliothecas opfattelse fortsat ikke fuldt udleveret. Manglen herpå indebærer, at beslutningsgrundlaget ikke kan efterprøves, og at Bibliotheca fortsat er afskåret fra at føre en fuldt oplyst og effektiv klage, hvilket udgør en tilsidesættelse af gennemsigtighedsprincippet samt forvaltningslovens §§ 9 og 24.

Særligt vedrørende påstand 4 har Vejle Kommune gjort gældende, at der ikke er grundlag for at behandle påstanden. Bibliothecas påstand 4 angår efter sit

indhold Vejle Kommunes behandling af Bibliothecas aktindsigtsbegæring i en række dokumenter i forbindelse med det gennemførte udbud. Påstanden er således ikke rettet mod den udbudsproces, Vejle Kommune har gennemført, og angår ikke en overtrædelse af de udbudsregler, der er nævnt i § 1 i lov om Klagenævnet for Udbud.

At Bibliotheca har henvist til gennemsigtighedsprincippet i påstanden kan ikke tillægges betydning, da gennemsigtighedsprincippet ikke har betydning for aktindsigtsbegæring, der er eksplicit reguleret af regler i offentlighedsloven.

På den baggrund kan der ikke være grundlag for at give Bibliotheca medhold i påstand 4.

Ad uopsættelighed

Bibliotheca er ikke fremkommet med anbringender vedrørende betingelsen om uopsættelighed.

Vejle Kommune har gjort gældende, at Bibliotheca intet har anført vedrørende betingelsen om uopsættelighed, og allerede på dette grundlag må det konstateres, at Bibliotheca ikke har løftet bevisbyrden for, at Bibliotheca vil lide et alvorligt og uopretteligt tab, hvis klagen ikke tillægges opsættende virkning.

Bibliotheca har heller ikke godtgjort, at der foreligger sådanne kvalificerede overtrædelser af udbudsreglerne, at der konkret er grundlag for at lempe kravene til opfyldelsen af betingelsen om uopsættelighed.

Ad interesseafvejning

Bibliotheca er ikke fremkommet med anbringender vedrørende betingelsen om interesseafvejning.

Vejle Kommune har gjort gældende, at Bibliotheca intet har anført vedrørende betingelsen om interesseafvejning. Heller ikke denne betingelse kan således på det foreliggende grundlag anses for opfyldt.

Vejle Kommunes interesse i at indgå den udbudte kontrakt med henblik på at kunne få opfyldt behovet for at få leveret og installeret et nyt bibliotekssorteringsanlæg forud for åbningen af kommunens nye kulturhus i 2026, jf. beskrivelsen i udbudsbekendtgørelsens pkt. 2.1, må naturligvis vægte højere end Bibliothecas potentielle interesse i, at klagen tillægges opsættende virkning.

Klagenævnet udtaler

Bibliotheca har ikke anmodet om, at klagen tillægges opsættende virkning, men klagenævnet er efter § 12, stk. 2 og 3, i lov om Klagenævnet for Udbud forpligtet til at tage stilling hertil.

Klagenævnet træffer afgørelsen om opsættende virkning efter § 12, stk. 2, i lov om Klagenævnet for Udbud, der lyder:

”Stk. 2. Indgives en klage til Klagenævnet for Udbud i standstill-perioden, jf. § 3, stk. 1 eller stk. 2, eller i den periode på 10 kalenderdage, som er fastsat i § 4, stk. 1, nr. 2, har klagen opsættende virkning, indtil Klagenævnet for Udbud har truffet afgørelse om, hvorvidt klagen skal tillægges opsættende virkning, indtil den endelige afgørelse foreligger. Klagenævnet for Udbud kan kun tillægge klagen opsættende virkning, hvor særlige grunde taler herfor.”

Betingelserne for at tillægge en klage opsættende virkning er efter klagenævnets praksis:

1. En umiddelbar vurdering af klagen skal føre til, at klagen har noget på sig (*“fumus boni juris”*). Hvis klagen umiddelbart synes udsigtsløs, er betingelsen ikke opfyldt.
2. Der skal foreligge *uopsættelighed*. Det vil sige, at opsættende virkning skal være nødvendig for at afværge et alvorligt og uopretteligt tab for klageren.
3. En *interesseafvejning* skal tale for opsættende virkning. Klagerens interesse i, at klagenævnet tillægger klagen opsættende virkning, skal veje tungere end indklagedes interesse i det modsatte.

Hvis blot én af de tre betingelser ikke er opfyldt, tillægger klagenævnet ikke klagen opsættende virkning.

På denne baggrund vurderer klagenævnet klagen sådan:

Vedrørende betingelse nr. 1 ("*fumus boni juris*") bemærker klagenævnet:

Påstand 1

Vejle Kommune har afvist Bibliothecas tilbud under henvisning til, at Bibliothecas service- og supportaftale, der indgik i tilbuddet, indeholdt en række forbehold.

Klagenævnet bemærker, at det fremgår af pkt. 11.1 i Bibliothecas service- og supportaftale, at der faktureres særskilt for "reservedele og andre ekstra ydelser", uanset at der i kravspecifikationens pkt. 8.1 stilles krav om en serviceaftale, der er "all-inclusive".

Endvidere indeholder pkt. 11.3 i Bibliothecas service- og supportaftale en prisreguleringsbestemmelse, der afviger fra prisreguleringsbestemmelsen i kontraktudkastets pkt. 8.4.

Dernæst fastslår service- og supportaftalens pkt. 11.2, at der opkræves kompensationsgebyr ved første rykker, uagtet at der ifølge kontraktudkastets pkt. 12 ikke kan kræves rykkergebyrer mm.

Endelig bemærkes det, at løbetiden og opsigeligheden i Bibliothecas service- og supportaftale, jf. dennes pkt. 1, adskiller sig fra den løbetid og opsigelighed, der fremgår af udbudsmaterialet, herunder udbudsbekendtgørelsen og kontraktudkastets pkt. 3.1.

Der er med udbudsmaterialet ikke lagt op til, at sådanne afvigelser er tilladte, og Bibliothecas tilbud indeholder ikke nogen tilføjelse om, at bestemmelserne alene skal gælde for kontraktforholdet i det omfang, de ikke er i strid med udbudsmaterialet. Bibliotheca bærer som tilbudsgiver risikoen for fejl, uklarheder eller ufuldstændigheder ved udformningen af tilbuddet, at tilbuddet indeholder forbehold. Den omstændighed, at Bibliotheca i sit tilbuds-brev har anført, at service- og supportaftalen "vil blive tilpasset den indgåede aftale mellem Vejle Bibliotek og Bibliotheca A/S, og opfylder alle

krav til drift, garanti og service som angivet i Bilag 2, Kravspecifikation”, ændrer ikke ved, at indgåelse af en sådan supplerende aftale kun kan ske efter gennemførelse af forhandlinger, der er i strid med forhandlingsforbuddet.

Endvidere kan fortolkningsreglen i kontraktudkastets pkt. 2.1, sidste led, ikke føre til en anden vurdering, herunder da denne bestemmelse ikke berører forholdet frem til kontraktindgåelse mellem udbudsbetingelsernes pkt. 10.4 og et tilbud, der indeholder forbehold.

Klagenævnet finder på den baggrund, at Bibliothecas tilbud indeholdt forbehold, der samlet set ikke var bagatelagtige. Vejle Kommune var følgelig efter udbudsbetingelsernes pkt. 10.4 berettiget til at afvise tilbuddet som ukonditionsmæssigt.

Der er herefter på det foreløbige grundlag, der foreligger, ikke udsigt til, at påstanden vil blive taget til følge.

Påstand 3

Efter det, der er anført ovenfor ad påstand 1, var Vejle Kommune berettiget til at afvise Bibliothecas tilbud som ukonditionsmæssigt, uden at denne ret var betinget af, at forbeholdet ikke kunne kapitaliseres, eller at den manglende mulighed for kapitalisering blev nærmere begrundet.

Der er herefter på det foreløbige grundlag, der foreligger, ikke udsigt til, at påstanden vil blive taget til følge.

Påstand 4

Bibliotheca har med denne påstand klaget over Vejle Kommunes afgørelse om aktindsigt.

Det fremgår af offentlighedslovens § 37, stk. 2, at en klage over en afgørelse om aktindsigt skal fremsendes til den myndighed mv., hvis afgørelse der klages over. Myndigheden skal, hvis den vil fastholde afgørelsen, snarest og som udgangspunkt senest 7 arbejdsdage efter modtagelsen af klagen videresende sagen og dens dokumenter til klageinstansen.

Klagenævnet har ikke modtaget fra Vejle Kommune en klage over kommunens afgørelse om aktindsigt. Klagenævnet lægger til grund, at Vejle Kommune har registreret Bibliothecas klage over aktindsigt, selv om den

ikke er påklaget direkte til kommunen, og at klagen er under behandling i overensstemmelse med offentlighedslovens § 37, stk. 2. Klagenævnet forventer, at Vejle Kommune oversender Bibliothecas klage over afgørelsen om aktindsigt sammen sagens dokumenter og en eventuel udtalelse, såfremt kommunen fastholder sin afgørelse.

Herefter, og da klagenævnets kompetence efter lov om Klagenævnet for Udbud ikke omfatter aktindsigtsspørgsmål, jf. lovens § 1, tager klagenævnet ikke aktindsigtsklagen under behandling som led i denne sag.

Påstand 2

Efter det, der er anført ovenfor vedrørende påstand 1, 3 og 4, er der efter det foreløbigt foreliggende grundlag ikke udsigt til, at påstanden vil blive taget til følge.

Betingelse nr. 1 er derfor ikke opfyldt. På denne baggrund er betingelserne for opsættende virkning ikke opfyldt.

Klagenævnet tillægger ikke klagen opsættende virkning.

Herefter bestemmes

Klagen tillægges ikke opsættende virkning.

William Lindsay-Poulsen