

K E N D E L S E

GE Healthcare Danmark A/S
(advokat Anders Nørgaard, København)

mod

Region Hovedstaden, Region Sjælland, Region Syddanmark,
Region Midtjylland og Region Nordjylland
(advokat Henning Biil, København)

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 138065-2026 af 25. februar 2026, offentliggjort den 27. februar 2026, udbød Region Hovedstaden, Region Sjælland, Region Syddanmark, Region Midtjylland og Region Nordjylland (herefter "Regionerne") som offentligt udbud efter udbudsloven rammeaftaler om ultralydsudstyr og tilbehør til alle kliniske specialer. Udbuddet var opdelt i 17 delaftaler fordelt på seks specialer og tre kvalitetsklasser. Det fremgår af udbudsmaterialet, at der ville blive indgået parallelle rammeaftaler med tre til fire vindere på hver delaftale. Udbuddet havde en anslået værdi på 655.000.000 kr. og en anslået maksimalværdi på 1.113.500.000 kr.

Ved tilbudsfristens udløb havde Regionerne modtaget tilbud fra flere tilbudsgivere på alle 17 delaftaler, herunder havde GE Healthcare Danmark A/S (herefter "GE Healthcare") afgivet tilbud på alle delaftalerne. Den 2. juli 2026 sendte Regionerne tildelingsbeslutning til tilbudsgiverne, hvoraf fremgik, hvilke tilbudsgivere Regionerne havde til hensigt at indgå kontrakt med.

Den 9. juli 2026 sendte Regionerne en meddelelse til tilbudsgiverne om, at Regionerne aflyste udbuddet, idet der var fejl i udbudsmaterialet.

Den 14. juli 2026 henvendte GE Healthcare sig til Regionerne og oplyste, at GE Healthcare ville indgive klage til klagenævnet for at få aflysningen belyst og prøvet. Samme dag besvarede Regionerne GE Healthcares mail med uddybende oplysninger om begrundelsen for aflysningen.

Den 21. juli 2026 indgav GE Healthcare klage til Klagenævnet for Udbud over Regionerne. GE Healthcare fremsatte ved klagens indgivelse anmodning om, at klagenævnet i medfør af lov om Klagenævnet for Udbud § 12, stk. 1, skulle beslutte, at klagen skulle have opsættende virkning. Den 17. august 2026 besluttede klagenævnet ikke at tage anmodningen om at tillægge klagen opsættende virkning til følge med følgende begrundelse:

”En beslutning om opsættende virkning indebærer, at den udbudsprocedure, der er klaget over, skal standses, således at ordregiveren ikke kan træffe yderligere udbudsretlige beslutninger som led i den påklagede udbudsprocedure, herunder indgå kontrakt.

Da ordregiver imidlertid har annulleret udbudsproceduren, vil udbudsproceduren ikke kunne standses yderligere.

En klage over en udbudsprocedure, der er annulleret, kan ikke tillægges den virkning, at en ordregiver afskæres fra at iværksætte en ny udbudsprocedure. Opsættende virkning i forhold til en ny udbudsprocedure vil i stedet kræve, at der indgives en ny klage, når der i forbindelse med den nye udbudsprocedure er truffet en afgørelse, der kan være genstand for en klage.

Der er allerede på den baggrund ikke grundlag for at tillægge klagen opsættende virkning.”

GE Healthcare har nedlagt følgende påstande:

Påstand 1

Klagenævnet skal konstatere, at Regionerne har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 ved den 9. juli 2026 at aflyse udbuddet af rammeaftaler om ultralydsapparater og tilbehør for samtlige 17 delaftaler, uden at aflysningen var sagligt begrundet.

Påstand 2

Klagenævnet skal konstatere, at Regionerne har handlet i strid med udbudslovens § 2 og § 171 samt udbudsdirektivets artikel 55, stk. 1, ved ikke at

ledsage aflysningsbeslutningen af 9. juli 2026 af en begrundelse, der gjorde det muligt for de berørte tilbudsgivere at efterprøve beslutningens lovlighed.

Påstand 3

Klagenævnet skal annullere Regionernes beslutning af 9. juli 2026 om at aflyse udbuddet, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 13, stk. 1, nr. 2.

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

Sagens nærmere omstændigheder

Udbudsbekendtgørelsen af 25. februar 2026 indeholder følgende:

”1.1. Køber

Officielt navn: Region Hovedstaden

...

Køberens retlige status: Regional myndighed

Den ordregivende myndigheds aktivitet: Sundhed

2 Procedure

2.1. Procedure

Titel: Fællesregionalt udbud efter rammeaftaler på ultralyds apparat og tilbehørs

Beskrivelse: Dette udbud er efter rammeaftaler på ultralydsudstyr til alle kliniske specialer. Der efterspørges udstyr i tre kvalitetsklasser, Guld, Sølv og Bronze. Udbuddet er et fælleudbud, med forpligtende deltagelse fra de fem regioner, samt option på deltagelse fra Grønland og Færøerne. Der er 17 delaftaler, fordelt på 6 specialer og 3 kvalitetsklasser. ...

...

2.1.2. Udførelsessted

Land: Danmark

Hvor som helst i det pågældende land

Yderligere oplysninger: Ultralydsudstyret skal kunne leveres til ethvert hospital hos de deltagene regionernes, samt Grønland og Færøerne.

...

5.1. Delkontrakt: LOT-0001

Titel: Radiologi Guld

Beskrivelse: Dette udbud er efter rammeaftaler på ultralydsudstyr til alle kliniske specialer. Der efterspørges udstyr i tre kvalitetsklasser, Guld,

Sølv og Bronze. Udbuddet er et fælleudbud, med forpligtende deltagelse fra de fem regioner, samt option på deltagelse fra Grønland og Færøerne.

...

5.1.2. Udførelsessted

Land: Danmark

Hvor som helst i det pågældende land

...

5.1.9. Udvalgelseskriterier

Kilder til udvalgelseskriterier: Fælles europæisk udbudsdokument (ESPD)”

Af udbudsbetingelserne fremgår bl.a.:

”1. Generelt

...

Udbuddet gennemføres i samarbejde mellem Region Hovedstaden, Region Sjælland, Region Syddanmark, Region Midtjylland, Region Nordjylland, Grønland (option) og Færøerne (option).

Udbudsforretningen gennemføres af Region Hovedstaden på vegne af de samarbejdende regioner, idet evaluering af tilbud og beslutning om tildeling dog sker i fællesskab.

Der vil blive udfærdiget separate kontraktdokumenter for hver region.

...

2. Ordregiver

Region Hovedstaden

...

Region Sjælland

...

Region Nordjylland

...

Region Syddanmark

...

Region Midtjylland

...

På option:

Det Grønlandske Sundhedsvæsen (Kalaallit Nunaanni Peqqinnis-saqarfik)

...

14. Betingelser for deltagelse (udelukkelse og egnethed)

14.1 Generelt

Tilbudsgiver skal som en del af tilbuddet fremsende Udbudsbilag 1, ”Standardformular for det fælles europæiske udbudsdokument” (herefter benævnt ”ESPD”) i udfyldt stand. Dette dokument er et foreløbigt bevis for, at Tilbudsgiver ikke er omfattet af en af de udelukkelsesgrunde, som gælder for dette udbud, og at Tilbudsgiver opfylder eventuelle mindstekrav til egnethed og formåen. Ordregiver forbeholder sig dog ret til at indhente supplerende oplysninger m.v.

...

15. Tildelingskriterium og underkriterier (tilbudsevaluering)

Ordregiver agter at indgå kontrakt med de leverandører, der afgiver det for Ordregiver økonomisk mest fordelagtige tilbud i henhold til tildelingskriteriet

Bedste forhold mellem pris og kvalitet efter nedenstående underkriterier.

For alle delaftale, med undtagelse Intensiv Bronze og Anæstesi Bronze (håndholdte ULtransducere), gælder følgende fordeling:

- Den samlede økonomiske konsekvens 40% (Pris)
- Billedkvalitet 35 % (B-krav i afsnit 5)
- Funktionalitet 10% (B-krav i afsnit 4, 6, 7 og 8)
- Øvrige krav 5 % (B-krav i afsnit 9, og 10)
- Medico krav 7 % (B-krav i afsnit 11)
- IT krav 3% (B-krav i afsnit 12)

For Intensiv Bronze og Anæstesi Bronze gælder følgende fordeling:

- Den samlede økonomiske konsekvens 40% (Pris)
- Billedkvalitet 35 % (B-krav i afsnit 5)
- Funktionalitet 13% (B-krav i afsnit 4, 7 og 8)
- Øvrige krav 5 % (B-krav i afsnit 9)
- Medico krav 7 % (B-krav i afsnit 11)

...

16.1 IPI-foranstaltninger – udelukkelse af tilbudsgivere med oprindelse i Kina

Dette udbud er omfattet af IPI-foranstaltningen overfor Kina. I henhold til artikel 1 i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2025/1197, jf. artikel 6, stk. 3, litra b, i IPI-forordningen (EU) 2022/1031 er ordregiver dermed forpligtet til at udelukke Tilbudsgiver/Sælgere med oprindelse i Kina.”

Af ESPD’ets del III C fremgår, at de obligatoriske udelukkelsesgrunde i udbudslovens §§ 135-136 samt de frivillige udelukkelsesgrunde i udbudslovens § 137, stk. 1, fandt anvendelse. Af ESPD’ets del IV, Samlet angivelse for alle udvælgelseskriterier, fremgår bl.a.:

”Den økonomiske aktør opfylder alle de udvælgelseskriterier, som er angivet i den relevante meddelelse eller i de udbudsdokumenter, der er omhandlet i meddelelsen.

Den økonomiske aktør skal kun udfylde dette felt, hvis den ordregivende enhed har angivet i den relevante meddelelse eller i de udbudsdokumenter, der er omhandlet i meddelelsen, at den økonomiske aktør kan nøjes med at udfylde dette punkt i del IV og ikke behøver at udfylde afsnit A, B, C eller D i del IV”

Af udbudsmaterialets udkast til kontrakt fremgår om tildeling af konkrete ordrer på rammeaftalerne bl.a.:

”6. Tildeling af ordre

Køber har samtidig med indgåelsen af Kontrakten indgået i alt op til fire (4) parallelle rammeaftaler vedrørende de samme udstyr, som omfattet af Kontrakten. Køber forbeholder sig ret til at købe udstyr hos denne kreds af leverandører i overensstemmelse med nedenstående.

Ordre under rammeaftalen vil blive placeret ved direkte tildeling hos den leverandør der ved evalueringen af udbuddet har opnået flest points, ved afgivelse af det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

På baggrund af den konkrete hospitalsafdelings specifikke forhold og/eller hvis en af de andre rammeaftaleleverandører forbedrer sit tilbud, ved det konkrete indkøb, kan der dog ske tildeling til en anden rammeaftaleleverandør, som vurderes at have afgivet det, ved det konkrete indkøb, bedste tilbud, i forhold mellem pris og kvalitet.

Der må ved udarbejdelsen af det konkrete tilbud ske ændringer i den tilbudte udbudskonfiguration (bilag 2 og 16) indenfor nedenstående rammer:

- Den ved udbuddet tilbudte pris for konfigurationen må ikke overskrides. Prisen må gerne tilbydes lavere.
- Det i udbuddet tilbudte apparat (platform) må ikke ændres, medmindre der er sket en produktudskiftning, jf. 5.5.
- Det må ske ændring i antal og sammensætning af de tilbudte transducere.
- Der må ske ændring i antal og sammensætning af de tilbudte softwarepakker.
- Der må ske ændring i antal og sammensætning af de tilbudte biudstyr. (gelvarmer, fodpedaler og lign.)”

Delkontrakternes prisliste i CTM indeholder en række poster, der skulle prissættes af tilbudsgiverne. Angående on-site teknikere er fastsat følgende:

”

Pos 2	On-site teknikker pris pr. time, år 1 efter afhjælpningsperiode		660,00	time	0,00	0,00
Pos 3	On-site teknikker pris pr. time, år 2 efter afhjælpningsperiode		660,00	time	0,00	0,00
Pos 4	On-site teknikker pris pr. time, år 3 efter afhjælpningsperiode		660,00	time	0,00	0,00
Pos 5	On-site teknikker pris pr. time, år 4 - 8 efter afhjælpningsperiode		3.300,00	time	0,00	0,00

”

Der var frist for at afgive tilbud den 20. april 2026, og Regionerne modtog flere tilbud på alle 17 delaftaler.

Den 9. juni 2026 henvendte Simonsen & Weel A/S (herefter ”Simonsen & Weel”) sig til Regionerne:

”På vegne af Simonsen og Weel A/S fremsender jeg hermed en klage over Region Hovedstadens udbud af rammeaftaler.

Klagen vedrører udbudsbudsbekendtgørelsen, hvor det efter en indledende gennemgang er konstateret, at udbudsbudsbekendtgørelsen indeholder en række grundlæggende fejl og mangler. Der foreligger på den baggrund konstaterbare overtrædelser af udbudsloven og gennemsigthedsprincippet, som i tilfælde af en klagesag ved Klagenævnet for Udbud

forventeligt med stor sandsynlighed vil føre til, at Klagenævnet for Udbud annullerer udbuddet/ tildelingsbeslutningen.

Klagen omfatter også en konkret indsigelse imod afvisningen af tilbuddet fra Simonsen & Weel A/S, som er begrundet i et forhold, der efter vores vurdering ikke har grundlag de dokumenter, som Simonsen & Weel A/S har indsendt som en del af selskabets tilbud. I forlængelse af denne konkrete indsigelse anmoder Simonsen & Weel A/S Region Hovedstaden om at få mulighed for at eftersende udbudsbilag 3; jf. udbudslovens § 159, stk. 5.

Såfremt Region Hovedstaden ikke giver Simonsen & Weel A/S mulighed for at eftersende bilag 3, og Region Hovedstaden vælger at fortsætte udbudsprocessen til trods for de konstaterede fejl i udbudsbekendtgørelsen, forbeholder Simonsen & Weel A/S sig at indgive en klage over udbuddet til Klagenævnet for Udbud.

...

2. Klage over fejl og mangler i udbudsbekendtgørelsen

Region Hovedstaden har offentliggjort en udbudsbekendtgørelse - i OJ S 41/2026 27/02/2026.

Det kan udledes af udbudsbekendtgørelsen, at der er tale om et fællesregionalt udbud af rammeaftaler på ultralyds apparat mv.

2.1. Mangelfuld angivelse køberne og organisationerne

Køber ifølge udbudsbekendtgørelsen er:

1.1. Køber

Officielt navn: Region Hovedstaden

Der er ikke anført andre købere eller ordregivere i udbudsbekendtgørelsen, og der er således heller ikke anført NUTS-koder for andre købere eller ordregivere end Region Hovedstaden

Dette giver en grundlæggende uigennemsigtighed i forhold til, hvem der skal indgå rammeaftaler, idet ingen andre købere eller ordregivere er anført i udbudsbekendtgørelsen.

I punkt 8. Organisationer er anført følgende:

8.1. ORG-0001

Officielt navn: Region Hovedstaden

Registreringsnummer: 29190623

...

Der er ikke anført andre organisationer i udbudsbekendtgørelsen (udover Klagenævnet for Udbud m.fl.).

Dette giver en grundlæggende uigennemsigthed, idet ingen andre organisationer, som skal indgå rammeaftaler, er anført i udbudsbekendtgørelsen.

2.2. Mangelfuld angivelse af de frivillige udelukkelsesgrunde

Region Hovedstaden har i udbudsbekendtgørelsen anført følgende om udelukkelsesgrundene:

2.1.6. Udelukkelsesgrunde

Kilder til grundlag for udelukkelse: Fælles europæisk udbudsdokument (ESPD)

Der er således ikke i udbudsbekendtgørelsen anført nogen udelukkelsesgrunde, idet interesserede tilbudsgivere bliver henvist til ESPD.

Det fremgår eksempelvis af ESPD, at en tilbudsgiver skal svare ja eller nej til følgende spørgsmål:

Ophævelse eller en lignende sanktion

Har den økonomiske aktør væsentligt misligholdt en tidligere offentlig kontrakt, en tidligere kontrakt med en ordregivende enhed eller en tidligere koncessionskontrakt, hvor misligholdelsen har medført den pågældende kontrakts ophævelse eller en lignende sanktion?

Dette er angiveligt en af de frivillige udelukkelsesgrunde, som fremgår af udbudslovens § 137, stk. 1, nr. 4.

Det følger af udbudslovens § 137, stk. 1, at de frivillige udelukkelsesgrunde skal være anført i udbudsbekendtgørelsen:

§ 137. En ordregiver skal anføre i udbudsbekendtgørelsen, hvis en ansøger eller en tilbudsgiver vil blive udelukket fra deltagelse i en udbudsprocedure ...

Dette må antages at have særlig betydning ved dette udbud som følge af dettes meget betydelige værdi og heraf forventelige interesse for udenlandske virksomheder.

2.3. Manglende angivelse af tildelingskriteriet i udbudsbekendtgørelsen

Det følger af udbudslovens § 128, stk. 2, at udbudsbekendtgørelser skal indeholde de oplysninger, der er anført i bilag V, del C, til udbudsdirektivet.

Som en af de obligatoriske oplysninger, der skal angives i en udbudsbekendtgørelse, anføres det i udbudsdirektivets bilag V, del C, nr. 18:

”Kriterier, der skal anvendes for tildeling af kontrakten eller kontrakterne.”

Region Hovedstaden har ikke i den offentliggjorte udbudsbekendtgørelse anført hvilket tildelingskriterium, der finder anvendelse ved udbuddet. Ved en gennemgang af udbudsbekendtgørelsen er det således ikke muligt at konstatere, om tildelingskriteriet ved udbuddet er ”pris”, ”omkostninger” eller ”bedste forhold mellem pris og kvalitet”

2.4. Vurdering af manglerne i udbudsbekendtgørelsen

Udbudsbekendtgørelsen er som bekendt en hovedhjørnesten i udbudsloven, idet den skal gøre det kendt for alle interesserede ansøgere og tilbudsgivere, at der her er en mulighed for at blive tildelt en offentlig kontrakt. I forlængelse heraf oversættes de centrale dele af udbudsbekendtgørelsen til de øvrige EU-sprog.

Det er derfor helt afgørende, at udbudsbekendtgørelsen er korrekt og fyldestgørende udfyldt, og at de rigtige oplysninger ikke udelukkende fremgår af udbudsmaterialet.

...

De udbudte rammeaftaler har en meget betydelig værdi:

2.1.3. Værdi

Anslået værdi eksklusiv moms: 655 000 000,00 DKK

Rammeaftalens maksimumværdi: 1 113 500 000,00 DKK

Rammeaftalernes meget betydelige værdi og kontraktgenstandens karakter må antages at føre til international interesse herunder i EU for at afgive tilbud på rammeaftalerne.

Klagenævnet for Udbud må som følge af disse forhold antages at tillægge det afgørende betydning, at oplysningerne i udbudsbekendtgørelsen er fyldestgørende og korrekte.

2.4.1. Mangelfuld angivelse af køber/ ordregiver er i strid med gennemsigthedsprincippet

Klagenævnet for Udbud har i **delkendelse af 28. marts 2012, Merrild Coffee Systems APS mod Region Sjælland ...**

...

I overensstemmelse med Klagenævnets praksis, må det forventes, at Klagenævnet i tilfælde af en klagesag vedrørende det af Region Hovedstaden gennemførte udbud vil nå frem til, at Region Hovedstaden har handlet i strid med udbudsreglerne ved ikke at angive Region Sjælland, Region Syddanmark, Region Midtjylland, Region Nordjylland, Grønland og Færøerne som ordregivere i udbudsbekendtgørelsen. En naturlig konsekvens heraf er også, at udbudsforpligtelsen for de øvrige regioner ikke kan anses for løftet af Region Hovedstaden i forbindelse med udbuddet.

2.4.2. Mangelfuld angivelse af de frivillige udelukkelsesgrunde er i strid med udbudsloven

Klagenævnet for Udbud har i **kendelse af 6. maj 2020, Dansk Person-Transport mod Næstved Kommune** anført, at i en situation, hvor ordregiver har tilvalgt de frivillige udelukkelsesgrunde, skal disse anføres i selve udbudsbekendtgørelsen (påstand 2):

”Det følger af udbudslovens § 137, stk. 1, at en ordregiver skal anføre i udbudsbekendtgørelsen, hvis en ansøger eller tilbudsgiver vil blive udelukket fra deltagelse i en udbudsprocedure i medfør af udelukkelsesgrundene anført i nr. 1-7.

Næstved Kommune har i udbudsbetingelserne anført, at de frivillige udelukkelsesgrunde i udbudslovens § 137, stk. 1, nr. 1-6, finder anvendelse. Dette fremgår imidlertid ikke af udbudsbekendtgørelsen. Næstved Kommune har herved tilsidesat gennemsigthedsprincippet og handlet i strid med udbudslovens § 137, stk. 1.”

Den konkrete kendelse vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt klagen skulle have opsættende virkning. Klagenævnet tillagde ikke klagen opsættende virkning, men dette var begrundet i, at betingelsen om uopsættelighed ikke var opfyldt. Dette ændrer ikke på, at ordregiver havde tilsidesat gennemsigthedsprincippet ved ikke at anføre de frivillige udelukkelsesgrunde i udbudsbekendtgørelsen.

2.4.3. Mangelfuld angivelse af tildelingskriteriet er i strid med udbudsloven

For så vidt angår Region Hovedstadens undladelse af at angive tildelingskriteriet i udbudsbekendtgørelsen henviser vi til den ovenfor omtalte **kendelse af 3. april 2020, Kære Pleje mod Fredericia Kommune**, hvor Klagenævnet annullerede tildelingsbeslutningen ved et light-udbud under henvisning til, at kommunen havde forsømt at angive en ”kort beskrivelse af hovedelementerne i den tildelingsprocedure, der skal anvendes” i udbudsbekendtgørelsen.

En undladelse af at angive tildelingskriteriet i udbudsbekendtgørelsen er fuldt sammenligneligt med en undladelse af at give en kort beskrivelse af hovedelementerne i tildelingsproceduren. Det kan således forventes, at undladelsen alene på dette grundlag vil føre til annullation af tildelingsbeslutningen i tilfælde af en klagesag.”

Regionerne og Simonsen & Weel indgik herefter i en dialog. På baggrund heraf tilbagekaldte regionerne afvisningen af Simonsen & Weels tilbud, hvorefter Simonsen & Weel trak indsigelserne tilbage.

Den 2. juli 2026 meddelte Regionerne, hvem Regionerne havde til hensigt at indgå kontrakt med på de 17 delaftaler. GE Healthcare blev tildelt plads på flere af delaftalerne og afgav det mest fordelagtige tilbud på syv delaftaler.

Den 7. juli 2026 gjorde Samsung Electronics Nordic AB (herefter ”Samsung”) indsigelse over for Regionerne, idet Samsung gjorde gældende, at der var fejl og mangler i udbudsmaterialet. Af indsigelsen fremgår bl.a.:

”Efter en gennemgang af det samlede udbudsmateriale og underretningsskrivelsen er det vores klare opfattelse, at udbudsgrundlaget er behæftet med flere væsentlige, udbudsretlige fejl, der indebærer, at udbuddet ikke er egnet til at danne grundlag for en lovlig tildelingsbeslutning og derfor bør annulleres med henblik på gennemførelse af genudbud. ...

...

Endelig er det vores opfattelse, at de modtagne begrundelser i underretningsskrivelsen er særdeles mangelfulde og ikke overholder de gældende regler for en begrundelse. Det betyder, at Samsung ikke er i stand til at vurdere, om evalueringen er foretaget i overensstemmelse med den foreskrevne evalueringsmodel.

...

Det er samlet set vores opfattelse, at en lovliggørelse af udbuddet vil forandre væsentlige ændringer af udbudsmaterialet, der alene vil kunne gennemføres efter en annulation af udbuddet med efterfølgende genudbud af rammeaftalerne. Vi bemærker i den forbindelse, at dette i sidste ende bør være til fordel for regionerne, idet en lovliggørelse af de omhandlede forhold med stor sandsynlighed vil føre til bedre tilbud i forbindelse med et genudbud og dermed også en bedre opgaveløsning for regionerne efter kontrakttildelingen.

Vi skal på den baggrund hermed **opfordre** regionerne til at tilbagekalde de meddelte tildelingsbeslutninger med henblik på **annulation af udbuddet**. I den forbindelse skal vi gøre opmærksom på, at vi på det nu foreliggende grundlag er instruerede i at indgive klage til Klagenævnet for Udbud inden udløb af standstillperioden, i tilfælde af at regionerne imod forventning måtte fastholde tildelingsbeslutningerne.

...

1. Indsigelser mod udbudsgrundlaget

1.1 Væsentlige mangler i udbudsbekendtgørelsen

Det følger af bl.a. udbudslovens § 56 og udbudsdirektivets artikel 49, at udbudsbekendtgørelsen skal indeholde de oplysninger, der er anført i bilag V, del C, til udbudsdirektivet.

Efter **bilag V, del C, nr. 11**, skal udbudsbekendtgørelsen blandt andet indeholde betingelser for deltagelse, herunder en liste over og kort beskrivelse af de kriterier vedrørende de økonomiske aktørers personlige forhold, som kan føre til udelukkelse, en kort beskrivelse af udvælgelseskriterierne, eventuelle specifikke minimumstærskelkrav og angivelse af krævede oplysninger, herunder egenerklæringer og dokumentation.

Efter **bilag V, del C, nr. 18**, skal udbudsbekendtgørelsen indeholde de kriterier, der skal anvendes for tildeling af kontrakten, og medmindre det økonomisk mest fordelagtige tilbud identificeres alene på grundlag af prisen, skal kriterierne og deres vægtning anføres, når de ikke fremgår af specifikationerne eller det beskrivende dokument.

En lang række af disse helt centrale og pligtmæssige oplysninger var imidlertid fraværende i regionernes udbudsbekendtgørelse vedrørende udbuddet, jf. bekendtgørelsesnummer 138065-2026 og de følgende eksempler, der ikke nødvendigvis er udtømmende.

1.1.1 Udelukkelsesgrunde

Udbudsbekendtgørelsen angav under punkt 2.1.6 udelukkende, at ”*kilden til grundlag for udelukkelse*” var ESPD.

Bekendtgørelsen indeholdt således *ikke* en liste over eller kort beskrivelse af de udelukkelsesgrunde, der fandt anvendelse i udbuddet.

Den pågældende henvisning er ikke tilstrækkelig i henhold til bilag V, del C, nr. 11, litra c, der udtrykkeligt kræver en liste over og kort beskrivelse af kriterier vedrørende de økonomiske aktørers personlige forhold, som kan føre til udelukkelse. Det følger ligeledes af udbudslovens § 137, stk. 1, at ordregiver skal anføre direkte i udbudsbekendtgørelsen, i det omfang de frivillige udelukkelsesgrunde er tilvalgt.

Det forhold, at udelukkelsesgrundene var angivet i ESPD, ændrer ikke ved, at udbudsbekendtgørelsen for et udbud efter udbudslovens afsnit II i sig selv skal indeholde de oplysninger, som bilag V, del C, kræver.

Denne mangel er væsentlig, fordi udbudsbekendtgørelsen er det primære offentliggørelsesdokument, som markedet skal kunne orientere sig efter ved vurderingen af, om en økonomisk aktør kan og bør deltage i udbuddet, jf. også afsnit 1.1.5 nedenfor.

1.1.2 Egnethedskrav

Udbudsbekendtgørelsen angav tilsvarende kun, at kilden til udvælgelseskriterier (her: egnethedskrav) var ESPD, jf. fx pkt. 5.1.9 vedrørende delaftale 1.

Udbudsbekendtgørelsen indeholdt således ikke en kort beskrivelse af udvælgelseskriterierne, eventuelle minimumstærskelkrav eller den krævede dokumentation, hvilket er i strid med bilag V, del C, nr. 11, litra c.

Fraværet af oplysninger herom er tillige i strid med udbudslovens § 140, stk. 2, hvoraf det følger, at oplysninger om egnethedskrav skal fremgå af udbudsbekendtgørelsen, smh. udbudsdirektivets artikel 58, stk. 5, der ligeledes fastslår, at ordregivende myndigheder i udbudsbekendtgørelsen skal anføre de krav for deltagelse, som kræves opfyldt, og hvordan dette dokumenteres.

Dertil kommer, at henvisningen til ESPD naturligt måtte forstås således, at regionerne *havde* fastlagt mindstekrav til tilbudsgivernes egnethed. Der gjaldt imidlertid *ikke* for udbuddet sådanne krav, hvilket gør regionernes fremgangsmåde med alene at henvise til ESPD’et i udbudsbekendtgørelsen endnu mere betænkelig.

Regionerne burde således have angivet klart i udbudsbekendtgørelsen, at der *ikke* gjaldt egnethedskrav (ud over fravær af udelukkelsesgrunde), i stedet for at indikere det modsatte.

1.1.3 Tildelingskriterier

Udbudsbekendtgørelsen indeholdt ikke i de relevante delaftaleafsnit en angivelse af hverken *det overordnede tildelingskriterie* (pris, omkostninger eller bedste forhold mellem pris og kvalitet), af *de enkelte underkriterier* endside af deres respektive *vægtning*.

Det bemærkes i den forbindelse, at der ikke er tale om, at regionerne i udbudsbekendtgørelsen havde anvendt fremgangsmåden, hvor det oplyses, at "*Prisen er ikke det eneste tildelingskriterium og alle kriterier er udelukkende anført i udbudsdokumenter*".

Bekendtgørelsen indeholdt således ingen oplysningerne om tildelingskriterierne, herunder end ikke om hvorvidt der var tale om en konkurrence på pris/omkostninger, eller om kvalitet også ville blive inddraget.

Tildelingskriteriet var i henhold til udbudsbetingelserne bedste forhold mellem pris og kvalitet med en nærmere angivet vægtning mellem en række underkriterier. Det fremgik endvidere af udbudsbetingelserne, at regionerne i forhold til prisevalueringen anvendte en *totalomkostningsmodel*, og at en afprøvning af produkterne ville indgå i den kvalitative evaluering.

Efter vores opfattelse kunne regionerne ikke undlade at anføre tildelingskriterierne i bekendtgørelsen eller, *som minimum*, anføre, at pris/omkostninger ikke var det eneste tildelingskriterie, og samtidig henvise til de relevante dele af udbudsmaterialet for den fulde evalueringsmodel.

Manglen er væsentlig, fordi tildelingskriterier er blandt de mest centrale oplysninger for potentielle tilbudsgiveres vurdering af, hvordan de vil stå i en konkurrencesituation om de udbudte kontrakter, og dermed om de ønsker at deltage i udbuddet.

I den forbindelse er det særligt kritisk, at den helt fraværende omtale af eller henvisning vedrørende tildelingskriterier i udbudsbekendtgørelsen kunne efterlade potentielle tilbudsgivere med indtryk af, at der ville være tale om en ren priskonkurrence, hvilket som bekendt ikke var tilfældet. Det kan således nærliggende have afholdt potentielle tilbudsgivere i at deltage i udbuddet.

1.1.4 Oplysninger om IPI-forordningen

Udbuddet var/er omfattet af restriktionerne i IPI-forordningen over for Kina, jf. også udbudsbetingelserne. Dette indebærer, at ordregiver var/er forpligtet til at udelukke tilbudsgivere eller sælgere med oprindelse i Kina, eller hvor majoriteten af de tilbudte varer og ydelser har oprindelse i Kina, ...

Dette var således et væsentligt deltagelsesvilkår og et udelukkelsesrelateret vilkår, fordi det kunne/kan føre til, at visse økonomiske aktører slet ikke kan deltage i udbuddet.

Udbudsbekendtgørelsen omtalte imidlertid slet ikke IPI-forordningen. Bekendtgørelsen angav blot ESPD som kilde til grundlag for udelukkelse, hvoraf IPI-restriktionerne vel at mærke ikke fremgik.

Uanset at oplysning om IPI-forordningen ikke fremgår eksplicit af bilaget til udbudsdirektivet som en pligtmæssig oplysning, må oplysning herom efter vores opfattelse sidestilles med oplysninger om udelukkelsesgrunde. Undladelsen af oplysningen herom er derfor efter vores opfattelse en selvstændig og væsentlig mangel, fordi tilbudsgivere dermed ikke ud fra udbudsbekendtgørelsen havde vished for, at det ikke ville være muligt for kinesiske leverandører at deltage i udbuddet (hverken direkte eller indirekte). Dette kan være meget væsentligt for tilbudsgiveres vurdering af, om de måtte ønske at deltage i et udbud.

1.1.5 Konsekvenserne af manglende pligtmæssige oplysninger

Som det fremgår af ovenstående afsnit, er vi opmærksomme på, at flere af de nævnte oplysninger var behandlet i det øvrige udbudsmateriale, herunder udbudsbetingelserne og/eller ESPD.

Dette indebærer imidlertid ikke, at der alene er tale om formelle mangler ved udbudsbekendtgørelsen uden materiel betydning. Dette understreges af Klagenævnet for Udbud faste praksis angående manglende oplysninger i udbudsbekendtgørelser.

Udbudsbekendtgørelsen er markedets screeningsdokument. Potentielle tilbudsgivere skal på grundlag af bekendtgørelsen navnlig kunne vurdere, *i)* om udbuddet er relevant for dem, *ii)* om de er i stand til og villige til at deltage i lyset af de gældende krav vedrørende udelukkelse og egnethed, og *iii)* hvilke kriterier konkurrencen afgøres efter. Dette er således årsagen til, at udbudsdirektivet og udbudsloven stiller strenge krav til bekendtgørelsens indhold.

Praksis fra Klagenævnet for Udbud understreger endvidere, at en ordregiver ikke kan afhjælpe en mangel i udbudsbekendtgørelsen ved blot at henvise til, at oplysningerne fremgår andetsteds i udbudsmaterialet, når

der som her er tale om oplysninger, der skal fremgå af selve bekendtgørelsen.

Dette illustreres blandt andet af Klagenævnet for Udbuds kendelse af 24. juli 2018, *Albertslund Tømrer og Snedker A/S mod Hillerød Kommune*.

...

Manglerne i udbudsbekendtgørelsen i denne sag er efter vores opfattelse kun *mere* væsentlige end i de netop omtalte sager, hvor klagenævnet fandt grundlag for annullation. Det kan i forhold til det foreliggende udbud ikke på nogen måde afvises, at manglerne har haft konkret betydning for udbuddets udfald, herunder hvem der valgte at deltage ved udbuddet.

De omhandlede mangler bør derfor efter vores opfattelse, i sig selv, føre til annullation af udbudsproceduren i sin helhed.

1.2 Modellen for tildeling af ordrer/kontrakter er i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed, jf. udbudslovens § 2, samt udbudslovens §§ 98-100

1.2.1 Udbudslovens krav til ordretildelingsmodel på rammeaftaler med flere leverandører

Det følger af udbudslovens (og udbudsdirektivets) regler om rammeaftaler med flere leverandører, at ordregiver i udbudsmaterialet klart og gennemsigtigt skal fastlægge, hvordan konkrete ordrer efterfølgende tildeles under rammeaftalen, jf. udbudslovens §§ 98-100.

Reglerne skal sikre, at tilbudsgiverne allerede ved tilbudsafgivelsen på rammeaftalen kan vurdere, *i)* hvilken reel betydning rangeringen på rammeaftalen har, *ii)* hvornår en ordre tildeles direkte, *iii)* hvornår konkurrencen genåbnes, og *iv)* hvilke kriterier der anvendes ved den konkrete tildeling.

...

1.2.2 Regionernes ordretildelingsmodel

Modellen for tildeling af ordrer mellem leverandørerne i de udbudte rammeaftaler opfylder efter vores vurdering ikke ovennævnte krav.

Det fremgik af den foreskrevne model, jf. afsnit 6 i udkastet til rammeaftale, at ordrer under de op til fire parallelle rammeaftaler ”som udgangspunkt” ville blive placeret ved direkte tildeling hos den leverandør, der ved evalueringen af udbuddet har opnået flest point ved afgivelse af det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Denne indledende del af modellen

fremstod således isoleret set som en kaskadelignende model, hvor den højest rangerede leverandør ville få ordren.

Denne hovedregel blev imidlertid modificeret væsentligt i det efterfølgende afsnit, hvoraf det fremgik, at der *”på baggrund af den konkrete hospitalsafdelings specifikke forhold”*, og/eller hvis en af de andre rammeaftaleleverandører *”forbedrer sit tilbud”* ved det konkrete indkøb, kunne ske tildeling til en anden rammeaftaleleverandør, som vurderes at have afgivet det bedste tilbud ved det konkrete indkøb *”i forholdet mellem pris og kvalitet”*.

Regionerne ville altså ifølge rammeaftalerne ikke kun anvende direkte tildeling. Regionerne forbeholdt sig adgang til i stedet at gennemføre en ny vurdering af tilbud fra andre rammeaftaleleverandører ved det konkrete indkøb.

Det forhold, at andre rammeaftaleleverandører kunne *”forbedre sit tilbud”*, og at regionen herefter ville foretage en ny vurdering af, hvilket konkret tilbud der måtte være bedst i forholdet mellem pris og kvalitet, indebærer i realiteten en genåbning af konkurrencen (miniudbud).

Den anvendte model er således en kombinationsmodel, som dermed skal opfylde kravene til objektive kriterier for valget mellem direkte tildeling og miniudbud.

Det gør modellen ikke.

...

En generel henvisning til *”pris og kvalitet”* er ikke tilstrækkelig i en model, hvor regionen samtidig kan fravige den oprindelige rangering og tildele ordren til en anden leverandør. Hvis regionen måtte ønske at forbeholde sig muligheden for at foretage en ny vurdering af pris og kvalitet ved det konkrete indkøb, skulle det have fremgået klart af rammeaftalegrundlaget, hvilke kriterier der ville blive anvendt, og hvordan de eventuelt kunne konkretiseres.

Modellen må ikke – som det konkret er tilfældet - efterlade regionen med mulighed for først ved det konkrete indkøb at fastlægge, hvilke kvalitetsparametre der er afgørende, hvordan de vægtes over for pris, eller hvordan ændrede konfigurationer indgår i vurderingen, jf. udbudslovens § 100.

Uklarhederne omkring efterfølgende kontrakttildelinger må antages at have påvirket konkurrencen om rammeaftalerne væsentligt. Hvis den leverandør, der opnår flest point ved rammeaftaleudbuddet, i første række modtager konkrete ordrer ved direkte tildeling, har førstepladsen meget

stor økonomisk betydning. Hvis regionen derimod i vidt omfang kan fravige førstepladsen på baggrund af hospitalsafdelingsspecifikke forhold eller efter tilbudsforbedringer fra andre leverandører, har rangeringen en anden og mere usikker betydning.

Tilbudsgiverne kunne derfor ikke på et gennemsigtigt grundlag vurdere værdien af deres placering på rammeaftalen. Denne usikkerhed var egnet til at have direkte og væsentlig indvirkning på tilbudsgivernes prisfastsættelse, tilbudsstrategi og vurdering af rammeaftalernes kommercielle værdi.

Den anvendte model er følgelig ikke forenelig med udbudslovens §§ 98-100 eller principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2, og den indebærer, at udbudsmaterialet ikke var/er egnet til at danne grundlag for en lovlig tildelingsbeslutning.

Dette understøttes også af praksis fra Klagenævnet for Udbud.

Klagenævnet for Udbuds kendelse af 23. december 2011, *Elite Miljø A/S mod Odense Kommune* ...

Den foreliggende model led af netop denne mangel, fordi regionen ville kunne fravige den direkte tildeling på grundlag af bredt formulerede hospitalsafdelingsspecifikke forhold eller tilbudsforbedringer, uden at det var klart og entydigt fastsat, hvornår dette kunne ske, og hvordan konkurrencen i givet fald kunne genåbnes.

...

1.3 Evalueringsmodellen er uigennemsigtig og/eller uegnet

Evalueringsmodellen indeholdt som bekendt underkriteriet ”*Den samlede økonomiske konsekvens*”, der efter udbudsbetingelsernes ville indgå med 40 % i den samlede tilbudsevaluering.

Regionerne gjorde med andre ord i forhold til prisevalueringen udtrykkeligt brug af en totalomkostningsmodel (Total Cost of Ownership eller blot ”TCO”).

Totalomkostningsmodellen er imidlertid efter vores opfattelse som følge af dens konkrete udformning dels i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed, dels uegnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud fra et TCO-perspektiv. Evalueringsmodellen kan og bør derfor efter vores opfattelse tilsidesættes, uanset at modellen har været offentliggjort på forhånd, jf. udbudslovens § 160, jf. § 2.

Denne indsigelse beror navnlig på følgende to forhold, som dog ikke nødvendigvis er udtømmende.

1.3.1 Manglende hensyntagen til tilbudte garantiperioder ved evaluering af omkostninger til on-site teknikere

Det fulgte af udbudsbetingelserne, at den samlede økonomiske konsekvens skulle evalueres på baggrund af prisoplysningerne i Prislisten i CTM som summen af blandt andet anskaffelsesprisen for udbudskonfigurationstilbuddet, forventede udgifter til on-site teknikertimer og køretid, forventede udgifter til uddannelse og forventede udgifter til tilkøb.

Det fremgik således udtrykkeligt af modellen, at omkostninger til on-site teknikertimer og køretid indgik i prisevalueringen.

Det fremgik samtidig af tilbudsskemaet for de enkelte delaftaler, at evalueringen medtog positioner for on-site teknikerpris pr. time i år 1, år 2, år 3 og år 4 til 8 efter afhjælpningsperioden samt en særskilt position for køretidspris pr. time efter afhjælpningsperioden.

Modellen medtog dermed en standardiseret fremtidig omkostning til serviceydelser efter afhjælpningsperiodens udløb.

Problemet er imidlertid, at modellen ikke tog højde for, at tilbudsgivere kunne tilbyde forskellige garantiperioder (afhjælpningsperioder), og at denne periodes længde som anført havde en direkte sammenhæng med den periode, hvori regionerne faktisk ville skulle afholde omkostninger til on-site teknikere og køretid.

Regionerne stillede alene krav om en minimumsgaranti/afhjælpningsperiode på 24 måneder, idet regionerne imidlertid evaluerede *kvalitativt* på, om og i hvilket omfang tilbudsgiverne bød ind med længere afhjælpningsperioder.

Når en tilbudsgiver tilbyder en længere garanti end minimumskravet, vil regionen i praksis ikke skulle afholde samme omkostninger til afhjælpning, on-site teknikerindsats og relateret service i den forlængede garantiperiode. Derfor skulle den periode, der indgik i evalueringen af omkostninger vedrørende teknikerindsats, have været justeret i henhold til den enkelte tilbudsgivers tilbudte garantiperiode, idet evalueringen ellers ikke ville være retvisende.

Det er derfor højst problematisk, at den anvendte model behandlede de evaluerede on-site teknikeromkostninger som en standardiseret post, uden at der skete en justering for, at en længere garantiperiode ville reducere ordregivers reelle totalomkostninger i kontraktens levetid. Det

havde således den konsekvens, at en tilbudsgiver – såsom Samsung - der tilbød en længere garanti, ikke fik fuldt og korrekt prisevalueringsskøn for den økonomiske værdi, som den længere garanti ville få for regionen.

Dette er særligt problematisk, når prisevalueringen som her netop blev betegnet som en vurdering af ”den samlede økonomiske konsekvens”, det vil sige ordregivers totalomkostninger. En model, der medtager fremtidige serviceomkostninger, men undlader at justere disse omkostninger efter de tilbudte garantiperioder, afspejler ikke ordregivers reelle totalomkostninger. Resultatet er, at tilbud med længere garantiperioder stilles dårligere, end deres faktiske økonomiske værdi berettiger til, mens tilbud med kortere garantiperioder indirekte begunstiges i den økonomiske evaluering.

Dette ændres vel at mærke ikke af, at tilbudsgiver i relation til den kvalitative evaluering modtog point for at tilbyde en længere garantiperiode. Der er således intet, der understøtter, at denne pointtildeling modsvarer regionernes omkostningsbesparelse. Det kunne alene sikres ved at tage højde for forholdet i omkostningsmodellen.

På den baggrund er modellen efter vores klare opfattelse ikke i overensstemmelse med udbudslovens § 2. Modellen er ikke gennemsigtig, fordi den ikke klart og retvisende viser, hvordan forskelle i garantiperioder påvirker den økonomiske evaluering. Modellen er heller ikke ligebehandlende, fordi tilbud med forskellige garantiperioder behandles, som om de medfører samme serviceøkonomiske konsekvens for ordregiver. Endelig er modellen grundlæggende uegnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud, fordi den ikke afspejler den væsentlige og direkte omkostningsdrivende forskel mellem tilbuddene, der ligger i den tilbudte længde på afhjælpningsperioden.

...

Samlet set indebærer de ovenfor behandlede forhold, at prisevalueringssmodellen ikke har givet regionerne et retvisende billede af regionernes faktisk forventelige totalomkostninger og dermed heller ikke har været repræsentativ i forhold til regionernes forventede indkøb under rammeaftalerne.

Dette er særligt problematisk, fordi underkriteriet ”Den samlede økonomiske konsekvens” indgik med 40 % i den samlede tilbudsevaluering. De mangler og skævvridninger i underkriteriet, som forholdene gav anledning til, har derfor haft en væsentlig betydning for både tilbudsafgivelsen og for regionernes evaluering af tilbuddene.

Evalueringsmodellens manglende egnethed indebærer ifølge fast praksis, at udbudsmaterialet ikke har været egnet til at danne grundlag for en lovlig tildelingsbeslutning, jf. også Kone-kendelsen.

Da evalueringsmodellen er udtryk for et grundlæggende element i udbuddet, vil regionerne være nødt til at annullere udbuddet med henblik på at ændre og dermed lovliggøre forholdet i forbindelse med et genudbud af rammeaftalerne.”

Den 9. juli 2026 annullerede Regionerne udbuddet med følgende begrundelse:

”Tak for tilbuddet på rammeaftaler om ultralyds apparat og tilbehør.

Vi må desværre aflyse udbuddet for samtlige delaftaler på grund af ordregivers fejl i udbudsmaterialet, herunder navnlig udbudsbekendtgørelsen. Ordregiver er således berettiget og forpligtiget til ikke at tildele kontrakten.

Udbudsannonce om genudbud bekendtgøres snarest muligt i Tillæg til Den Europæiske Unions Tidende.”

Den 14. juli 2026 henvendte GE Healthcare sig til Regionerne og oplyste, at GE Healthcare ville indbringe sagen for klagenævnet. Af henvendelsen fremgår bl.a.:

”Efter rådgivning fra vores interne og eksterne advokater har vi besluttet at indbringe sagen for Klagenævnet for Udbud med henblik på at få grundlaget for aflysningsbeslutningen nærmere belyst og prøvet.

Vi finder det samtidig særdeles problematisk, at aflysningen sker efter gennemført evaluering og tildeling. Som følge af den gennemførte udbudsproces har markedet nu opnået et omfattende indblik i GE Healthcare's kommercielle tilbud.

Dette omfatter ikke alene vores samlede resultater på pris og kvalitet, men også vores konkrete produktkonfigurationer, tilbudte udstyrsløsninger samt prisniveauer for service og øvrige ydelser, herunder forhold der ikke indgik direkte i prisevalueringen.

Disse oplysninger afspejler væsentlige kommercielle og konkurrencemæssige forhold, som normalt ikke er tilgængelige for markedet. Skaden kan derfor ikke uden videre afhjælpes ved et eventuelt genudbud.

Uanset om et nyt udbud måtte blive identisk med eller afvige fra det annullerede udbud, vil konkurrencesituationen være grundlæggende ændret, idet konkurrenterne allerede har opnået indsigt i centrale elementer af vores tilbuds- og prisstrategi.

Et genudbud vil således ikke nødvendigvis stille tilbudsgiverne i samme position som ved det oprindelige udbud, og den konkurrencesituation, der eksisterede forud for tilbudsafgivelsen, vil ikke kunne genskabes.

På den baggrund finder vi det nødvendigt at få aflysningsbeslutningen prøvet gennem den formelle klageproces.”

Samme dag besvarede Regionerne GE Healthcare:

”Som angivet i aflysningsbrevet er der navnlig konstateret fejl i udbudsbekendtgørelsen. Det drejer sig om følgende fejl:

i. Alene Region Hovedstaden er blevet angivet som Køber under punkt 1. Dette er en fejl, idet der er tale om et fællesregionalt udbud, hvor samtlige 5 regioner deltager forpligtende, og dermed vil skulle indgå selvstændig kontrakt med de vindende leverandører.

ii. Udbudsbekendtgørelsens punkt 2.1.6 mangler en angivelse af de for udbuddet gældende udelukkelsesgrunde, herunder navnlig de frivillige udelukkelsesgrunde, der efter udbudslovens § 137, ”skal anføres i udbudsbekendtgørelsen”.

iii. Der er ikke udfyldt nogle oplysninger, under udbudsbekendtgørelsens punkt 5.1.10 til hver delaftale, om de anvendte tildelingskriterier. Efter Bilag V til Udbudsdirektivet, del C, nr. 18 skal tildelingskriterierne fremgå af udbudsbekendtgørelsen.”

Parternes anbringender

Ad påstand 1

GE Healthcare har gjort gældende, at Regionernes aflysning af udbuddet ikke var sagligt begrundet, og at Regionerne derved har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2.

En ordregiver har ikke pligt til at fuldføre en udbudsprocedure, jf. EU-Domstolens dom i sag C-27/98, Fracasso og Leitschutz. En beslutning om at aflyse et udbud skal overholde principperne om ligebehandling og gennemsigtighed, den skal meddeles tilbudsgiverne med en begrundelse, og den skal

kunne underkastes en retlig efterprøvelse, jf. EU-Domstolens dom i sag C-440/13, *Croce Amica One Italia*, samt udbudsdirektivets artikel 55, stk. 1.

Det følger tilsvarende af klagenævnets faste praksis, at en aflysning af et udbud kun er lovlig, hvis den er sagligt begrundet, og at en aflysning, der reelt forfølger et usagligt formål – herunder et ønske om at undgå at kontrahere med en bestemt tilbudsgiver eller at gøre udbuddets resultat om – udgør en overtrædelse af udbudslovens § 2.

Det bestrides ikke, at en ordregiver ved beslutningen om at aflyse et udbud har et vidt skøn, jf. herved også U 2011.3129 H. Skønnet er imidlertid undergivet klagenævnets efterprøvelse af, om den angivne begrundelse er reel og sagligt kan bære aflysningen.

Prøvelsen af aflysningens saglighed må ske med særlig opmærksomhed, når aflysningen sker efter, at tilbuddene er åbnet, evalueringen er gennemført, og tildelingsbeslutningen er meddelt. På dette tidspunkt kender ordregiveren og markedet udbuddets resultat, og risikoen for, at en aflysning reelt anvendes til at omgøre resultatet, er derfor særlig nærliggende. Det må på denne baggrund kræves, at de påberåbte fejl er reelle og væsentlige, og at en aflysning står i rimeligt forhold til fejlene.

Det afgørende er således ikke, om Regionerne abstrakt havde adgang til at aflyse udbuddet, men om Regionerne har godtgjort en saglig aflysningsgrund, og om den konkrete angivne begrundelse kan bære en aflysning af samtlige 17 delaftaler efter gennemført evaluering og meddelt tildeling.

Lovligheden af aflysningen skal bedømmes på grundlag af den begrundelse, som Regionerne angav ved aflysningen den 9. juli 2026. Den begrundelse, der gives for en aflysning, skal være den reelle begrundelse, og grunde, som ordregiver først fremsætter efterfølgende, kan som udgangspunkt ikke tillægges betydning ved saglighedsprøvelsen.

Regionerne har i aflysningsskrivelsen angivet, at fejlene indebar, at ”Ordregiver er således berettiget og forpligtiget til ikke at tildele kontrakten”. Aflysningen hviler dermed på den opfattelse, at de konstaterede fejl bevirkede, at udbudsmaterialet ikke kunne tjene som grundlag for en lovlig tildelingsbeslutning. Det centrale spørgsmål er derfor, om de påberåbte fejl retligt nødvendiggør en aflysning af udbuddet.

De påberåbte fejl nødvendiggør ikke en aflysning. En aflysning, der hviler på en fejlagtig opfattelse af, at udbudsreglerne nødvendiggjorde aflysningen, beror på en retsvildfarelse og er ikke saglig, jf. klagenævnets kendelse af 16. februar 2011, Dansk Glas A/S mod Christians Sogns Menighedsråd.

Det anerkendes, at klagenævnet har fastslået, at en fundamental fejl i selve udbudsgrundlaget kan begrunde en annulation, selv efter at underretning om tildelingen er sket, jf. kendelse af 22. marts 2002, Johs. Sørensen & Sønner Århus A/S mod Århus Kommunale Værker. Kendelsens resultat understreger, at det afgørende for, om en aflysning efter tildeling kan bæres af en fejl, er, om selve udbudsgrundlaget er fejlbehæftet.

Regionerne har ikke påberåbt eller konstateret fejl i udbudsbetingelserne, kravspecifikationen, tilbudslisterne, evalueringsmodellen eller kontraktgrundlaget. De tre oplyste fejl angår alene udbudsbekendtgørelsens formelle angivelser. Tilbuddene er afgivet og evalueret på et retvisende og fejlfrit grundlag, og de påberåbte forholdes reelle indhold fremgik korrekt af det samlede udbudsgrundlag – og for fejl (i)'s vedkommende af selve bekendtgørelsen. Rammeaftalerne kan således indgås på et fuldt korrekt grundlag, og fejlene nødvendiggør derfor ikke en aflysning.

Ingen af de tre fejl, som Regionerne har påberåbt sig opfylder disse krav.

Ad fejl (i) – angivelsen af ordregiver (udbudsbekendtgørelsens punkt 1)

Regionerne har anført, at det er en fejl, at alene Region Hovedstaden er angivet som køber under udbudsbekendtgørelsens punkt 1, når samtlige fem regioner deltager forpligtende.

Det bestrides ikke, at udbudsbekendtgørelsens punkt 1.1 ("Køber") alene angav Region Hovedstaden. Det fremgik imidlertid udtrykkeligt af selve udbudsbekendtgørelsen, at "[u]dbuddet er et fællesudbud, med forpligtende deltagelse fra de fem regioner, samt option på deltagelse fra Grønland og Færøerne". Oplysningen om, at samtlige fem regioner deltog forpligtende, fremgik således ikke blot af udbudsmaterialet, men af selve bekendtgørelsen.

Hertil kommer, at udbudsbetingelsernes punkt 2 ("Ordregiver") angav samtlige fem regioner med navn og adresse som ordregivere, at udbudsbetingel-

sernes punkt 1 angav, at "[u]dbudsforretningen gennemføres af Region Hovedstaden på vegne af de samarbejdende regioner", og at "[d]er vil blive udfærdiget separate kontraktdokumenter for hver region".

Angivelsen af Region Hovedstaden som køber i punkt 1.1 var dermed ikke misvisende – Region Hovedstaden gennemførte netop udbudsforretningen på de samarbejdende regioners vegne – og forholdet har ikke kunnet vildlede nogen aktuel eller potentiel tilbudsgiver, har ikke kunnet afholde nogen virksomhed fra at deltage i konkurrencen og har ikke haft betydning for udbudets resultat.

Ad fejl (ii) – angivelsen af udelukkelsesgrunde (udbudsbekendtgørelsens punkt 2.1.6)

Regionerne har anført, at udbudsbekendtgørelsens punkt 2.1.6 "mangler en angivelse af de for udbuddet gældende udelukkelsesgrunde, herunder navnlig de frivillige udelukkelsesgrunde" efter udbudslovens § 137.

Udbudsbekendtgørelsens punkt 2.1.6 angav imidlertid "Kilder til grundlag for udelukkelse: Fælles europæisk udbudsdokument (ESPD)". De gældende grunde fremgik af ESPD'ets del III, jf. udbudsbetingelsernes punkt 14.1 ("... de udelukkelsesgrunde, som gælder for dette udbud ...") og punkt 14.2 ("Tilbudsgiver/Sælger skal erklære ikke at være omfattet af grund til udelukkelse ifølge ESPD, del III"). ESPD'et var frit tilgængeligt via adressen i bekendtgørelsens punkt 5.1.11, og samtlige tilbudsgivere har afgivet ESPD-erklæring på dette grundlag.

Hertil kommer, at den nærliggende retsvirkning af en manglende angivelse af frivillige udelukkelsesgrunde i udbudsbekendtgørelsen efter udbudslovens § 137's ordlyd og formål er, at ordregiveren er afskåret fra at anvende de pågældende frivillige udelukkelsesgrunde. Bestemmelsen stiller således angivelse i bekendtgørelsen som betingelse for, at ordregiveren kan anvende de frivillige udelukkelsesgrunde. Det følger derimod ikke af bestemmelsen, at udbuddet bliver ugyldigt eller skal aflyses. Kravet om angivelse i bekendtgørelsen varetager hensynet til ansøgeres og tilbudsgiveres forudberegnelighed. Bestemmelsen beskytter tilbudsgiverne, ikke ordregiveren, og en eventuel tilsidesættelse kan derfor ikke af ordregiveren påberåbes som grundlag for at aflyse udbuddet til skade for netop tilbudsgiverne. Ingen tilbudsgiver er blevet udelukket eller søgt udelukket i medfør af § 137, og forholdet har dermed

ikke haft nogen konkret betydning for udbuddets gennemførelse eller resultat.

Hertil kommer, at fejlen efter sin karakter ikke har kunnet begrænse konkurrencen. En angivelse af de frivillige udelukkelsesgrunde i udbudsbekendtgørelsen ville alene have udvidet grundlaget for at udelukke ansøgere og tilbudsgivere og kunne dermed i værste fald have ført til en snævrere deltagerkreds end den faktiske. Udeladelsen har omvendt ikke kunnet afholde nogen virksomhed fra at deltage. Det beskyttelseshensyn, som angivelseskravet i § 137 varetager, er således ikke aktualiseret i det konkrete tilfælde, idet ingen faktisk eller potentiel tilbudsgiver er stillet ringere som følge af udeladelsen.

Ad fejl (iii) – angivelsen af tildelingskriterier (udbudsbekendtgørelsens punkt 5.1.10)

Regionerne har endelig anført, at der ikke under bekendtgørelsens punkt 5.1.10 for hver delaftale var udfyldt oplysninger om de anvendte tildelingskriterier, jf. udbudsdirektivets bilag V, del C, nr. 18. Det kan konstateres, at bekendtgørelsen for hver delaftale går direkte fra punkt 5.1.9 ("Udvælgelseskriterier") til punkt 5.1.11 ("Tilbudsdokumenter"). Bekendtgørelsen indeholder således ikke et punkt 5.1.10, og tildelingskriterierne fremgik ikke andetsteds af bekendtgørelsen.

Det anerkendes, at kravet om angivelse af tildelingskriterierne i udbudsbekendtgørelsen følger af udbudsdirektivets bilag V, del C, nr. 18, og at den manglende udfyldelse af feltet derfor principielt udgør en mangel ved bekendtgørelsen. Det påhviler imidlertid Regionerne at godtgøre, hvorfor denne mangel – efter gennemført evaluering og meddelt tildeling – konkret har nødvendiggjort en aflysning af samtlige delaftaler, og en sådan godtgørelse ikke er sket.

Tildelingskriteriet og samtlige underkriterier med vægtning fremgik af udbudsbetingelsernes punkt 15, hvorefter kontrakt tildeles efter tildelingskriteriet "Bedste forhold mellem pris og kvalitet" med underkriterierne "Den samlede økonomiske konsekvens" (pris) 40 %, "Billedkvalitet" 35 %, "Funktionalitet" 10 %, "Øvrige krav" 5 %, "Medico krav" 7 % og "IT krav" 3 %, uddybet i punkt 15.1 og 15.2 med evalueringsmetode og pointmodel.

Udbudsbekendtgørelsen indeholdt for hver enkelt delaftale i punkt 5.1.11 den direkte elektroniske adresse på udbudsdokumenterne, hvor udbudsbetingelserne var tilgængelige fra offentliggørelsen den 27. februar 2026.

Formålet med kravet i udbudsdirektivets bilag V, del C, nr. 18 – at sikre, at potentielle tilbudsgivere på et gennemsigtigt grundlag kan vurdere, om de vil deltage i konkurrencen, og udarbejde deres tilbud i lyset af de kriterier, der vil blive anvendt – var således fuldt ud varetaget. Enhver potentiel tilbudsgiver, der åbnede bekendtgørelsen, blev via punkt 5.1.11 ledt direkte til de fulde kriterier i udbudsbetingelsernes punkt 15. Samtlige tilbudsgivere afgav tilbud på grundlag af de offentliggjorte kriterier, ingen stillede spørgsmål hertil inden spørgefristens udløb den 8. april 2026, og evalueringen er ubestridt gennemført i nøje overensstemmelse med kriterierne.

Gennemsigtighedskravet må vurderes ud fra det samlede udbudsgrundlag, der var samtidigt og frit tilgængeligt for enhver interesseret virksomhed via bekendtgørelsens egen henvisning. En formel udeladelse af et felt i bekendtgørelsen har under disse omstændigheder ikke haft betydning for konkurrencen eller for udbuddets resultat.

Fejlene kan hverken enkeltvis eller samlet begrunde aflysningen

Fælles for de tre påberåbte fejl gælder, at de er rent formelle, og at de relevante oplysninger fremgik af det samlede, frit tilgængelige udbudsgrundlag.

Det er samtidig fast praksis, at selv konstaterede overtrædelser af udbudsreglerne alene kan føre til annulation af ordregiverens beslutninger, hvis overtrædelserne efter en konkret væsentlighedsvurdering har haft betydning for udbuddets udfald, og klagenævnet har tilsvarende afvist formelle indsigelser mod udfyldelsen af udbudsbekendtgørelsen, hvor manglerne var uden reel betydning, jf. eksempelvis kendelse af 29. maj 2020, NORRECCO A/S mod HOFOR A/S. Så meget desto mindre kan formelle angivelser i bekendtgørelsen uden nogen betydning for konkurrencen nødvendiggøre, at ordregiveren selv aflyser et fuldt gennemført udbud efter meddelt tildeling.

Hertil kommer proportionalitetshensynet. Selv hvis en eller flere af fejlene måtte anses for reelle overtrædelser, står en aflysning af samtlige 17 delaftaler – efter gennemført evaluering, herunder omfattende praktisk afprøvning af udstyr i perioden 18.-28. maj 2026, og efter meddelt tildeling – i åbenbart misforhold til fejlenes karakter og betydning.

Udbudslovens § 170 regulerer ordregiverens adgang til at tilbagekalde en tildelingsbeslutning og genoptage tilbudsevalueringen, når ”der er begået fejl ved den oprindelige vurdering af tilbuddene”. Det kan konstateres, at Regionerne ikke har anvendt denne mekanisme og ikke har gjort gældende, at der er begået fejl ved vurderingen af tilbuddene. Bestemmelsen regulerer ikke udtømmende ordregiverens adgang til at aflyse et udbud, men den illustrerer, at fejl, der konstateres efter meddelt tildeling, efter lovens system i første række håndteres ved målrettede og mindre indgribende skridt end en aflysning af det samlede udbud. Regionerne har i stedet påberåbt sig formelle forhold i bekendtgørelsen uden betydning for konkurrencen som grundlag for at aflyse hele udbuddet.

Aflysningen skete i standstillperioden blot en uge efter tildelingsbeslutningen af 2. juli 2026. Aflysningsskrivelsen af 9. juli 2026 indeholdt ingen konkret begrundelse, og de tre fejl blev først oplyst den 14. juli 2026, efter at GE Healthcare havde varslet klage. Fejlene var synlige i bekendtgørelsen fra offentliggørelsen den 27. februar 2026 og kunne være håndteret længe før tilbudsfristen den 20. april 2026. Regionerne varslede samtidig genudbud ”snarest muligt”.

Regionerne blev den 9. juni 2026 skriftligt bekendt med samtlige tre forhold og med den praksis, der efter Regionernes nuværende opfattelse gør udbudsgrundlaget uegnet til at danne grundlag for en lovlig tildeling.

Regionerne berigtigede desuagtet ikke forholdene, ændrede ikke udbuds bekendtgørelsen, aflyste ikke og orienterede ikke de øvrige tilbudsgivere. Regionerne imødekom i stedet anmodningen om eftersendelse efter udbudslovens § 159, stk. 5, og trak afvisningen af Simonsen & Weels tilbud tilbage. Truslen om klage bortfaldt herefter de facto.

Resultatet af Regionernes disposition var, at klagerisikoen bortfaldt, mens forholdene bestod uændret. Dette taler imod, at Regionerne allerede den 9. juni 2026 tillagde de nu påberåbte forhold den betydning, som er gjort gældende. Vurderede Regionerne på dette tidspunkt, at forholdene umuliggjorde en lovlig tildeling, må det forventes, at Regionerne allerede reagerede den 9. juni 2026 over for udbudsgrundlaget frem for alene at håndtere den konkrete klagerisiko.

Hertil kommer, at forløbet fik direkte indflydelse på det resultat, at Regionerne en måned senere aflyste udbuddet. Ved at lade Simonsen & Weel eftersende erklæringen vedrørende IPI-foranstaltninger og trække afvisningen tilbage lod Regionerne Simonsen & Weels tilbud indgå som konditionsmæssigt i den evaluering, der førte til tildelingsbeslutningen af 2. juli 2026. Regionerne behandlede således den 9. juni 2026 IPI-spørgsmålet som et spørgsmål om det enkelte tilbuds konditionsmæssighed, der kunne afhjælpes ved eftersendelse efter udbudslovens § 159, stk. 5, og fandt det foreneligt hermed at videreføre udbuddet til tildeling. Dette er uforeneligt med Regionernes nuværende standpunkt, hvorefter den manglende henvisning til IPI-forordningen i udbudsbekendtgørelsen skulle udgøre en mangel ved selve udbudsgrundlaget af en karakter, der gjorde tildeling umulig. Hertil kommer, at Regionerne selv har anført, at retsstillingen ikke er afklaret. En uafklaret retsstilling er ikke et konstateret forhold, der kan bære en aflysning af udbuddet.

Det, der ændrede sig i det mellemliggende tidsrum, var ikke udbudsbekendtgørelsen. Det gjorde derimod identiteten af den tilbudsgiver, der påberåbte sig forholdene, og dermed karakteren af den klagerisiko, Regionerne stod over for. Samsungs indsigelse kunne ikke afværges på samme måde som Simonsen & Weels, idet Samsung ikke havde et konditionsmæssighedsspørgsmål, der kunne imødekommes, men havde deltaget i en gennemført evaluering med et for Samsung utilfredsstillende resultat.

En aflysning, der reelt er båret af ønsket om at undgå en konkret klagesag frem for et konstateret behov for at bringe et ulovligt udbudsgrundlag til ophør, kan ikke anses for saglig. Ønsket om at undgå en klagesag kan i den situation ikke bære aflysningen. Kontrolloven (89/665/EØF) henlægger prøvelsen af, om et udbudsgrundlag er behæftet med fejl, til en uafhængig klageinstans, jf. lovens artikel 1, stk. 1, og artikel 2, stk. 1, litra b. En klage fra Samsung i standstillperioden ville alene have udskudt kontraktindgåelsen, indtil klagenævnet havde taget stilling, jf. klagenævnslovens § 12, stk. 2, og prøvelsen ville efter Regionernes egne oplysninger have angået fejl, som Regionerne ikke anså for at kunne berettige annullation. Hvis en trussel om klage, som ordregiver selv anser for ubegrundet, kan bære aflysning af en gennemført tildeling, står enhver tildelingsbeslutning til rådighed for den tilbudsgiver, der er villig til at true. Regionerne afværgede da heller ikke Simonsen & Weels klage trussel den 9. juni 2026 ved at aflyse. Regionerne af-

værgede den ved at imødekomme selskabet. Forskellen mellem de to indsigelser var ikke fejlenes karakter, men at Samsung ikke havde noget, Regionerne kunne imødekomme.

Havde forholdene haft den karakter, Regionerne nu tillægger dem, var Regionerne forpligtet til at reagere den 9. juni 2026. På det tidspunkt kunne udbuddet have været aflyst, uden at nogen tilbudsgiver havde opnået kendskab til evalueringens resultat eller til de øvriges indbyrdes placeringer. Ved i stedet at videreføre udbuddet til tildeling og først aflyse under standstillperioden har Regionerne selv frembragt den konkurrencemæssige skævhed, som Regionerne afviser har betydning.

Et genudbud på det foreliggende grundlag vil ikke genoprette en lige konkurrence, men tværtimod fordreje den. Markedet har gennem tildelingsbeslutningerne og oversigten over de tildelte rammeaftaler opnået indsigt i GE Healthcares produktkonfigurationer, relative placeringer på samtlige delaftaler og prisniveauer, som konkurrenterne vil kunne indrette deres tilbud efter i et genudbud. Aflysningen tilgodeser dermed ikke gennemsigtighed eller ligebehandling, men skader begge dele.

Det følger af forarbejderne til udbudslovens § 171, at ordregiver skal angive det eller de forhold, der reelt har været bestemmende for ordregivers beslutning. Ingen af de fire nye forhold blev påberåbt over for Simonsen & Weel den 9. juni 2026, anført i aflysningsskrivelsen den 9. juli 2026 eller oplyst over for GE Healthcare den 14. juli 2026. De er alle fremkommet, efter at aflysningsbeslutningen blev indbragt for klagenævnet. Sagsforløbet taler derfor selvstændigt for, at aflysningsgrundlaget er en efterrationalisering, og at disse fire yderligere forhold ikke skal tillægges nogen betydning.

Selv hvis klagenævnet måtte finde, at de fire yderligere forhold kan indgå i bedømmelsen, følger det ikke heraf, at aflysningen var berettiget. Det afgørende er, om forholdene efter en konkret vurdering havde en sådan betydning for udbuddets udfald, at Regionerne var afskåret fra at tildele på det foreliggende grundlag. Det har Regionerne ikke godtgjort.

For så vidt angår IPI-forordningen har Regionerne selv anført, at retsstillingen ikke er afklaret. Hertil kommer, at ingen tilbudsgiver blev udelukket med henvisning til IPI-forordningen, at forholdet var reguleret i udbudsbetingelsernes punkt 16.1 og i ESPD'et, og at samtlige tilbudsgivere afgav tilbud på

dette grundlag. Forholdet har således ikke haft betydning for deltagerkredsen eller for udbuddets udfald.

Hertil kommer for så vidt angår egnethedskravene, at udbuddet hverken indeholdt mindstekrav til egnethed eller egentlige udvælgelseskriterier. Den påberåbte mangel består dermed i, at udbudsbekendtgørelsen ikke angav krav, der ikke fandtes. Et sådant forhold kan efter sin karakter ikke have afholdt nogen økonomisk aktør fra at ansøge eller afgive tilbud, og ingen tilbudsgiver blev afvist som uegnet.

Angående ordretildelingsmodellen bemærkes, at bestemmelsen angår den efterfølgende ordreafgivelse under rammeaftalerne og ikke den allerede gennemførte tilbudsevaluering. Regionerne har ikke godtgjort, at den påberåbte uklarhed konkret havde betydning for tilbudsafgivelsen, evalueringen eller resultatet på nogen delaftale.

For så vidt angår prisevalueringsmodellen henvises til kendelse af 15. februar 2019, KONE A/S mod Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S. Regionerne har ikke foretaget nogen beregning af, om en anden behandling af den tilbudte afhjælpningsperiode ville have ændret rangordenen på nogen af de 17 delaftaler.

Både ordretildelingsmodellen og prisevalueringsmodellen fremgik i øvrigt af udbudsmaterialet fra offentliggørelsen den 27. februar 2026. Ingen tilbudsgiver stillede spørgsmål hertil, og Regionerne tilrettelagde, gennemførte og afsluttede evalueringen på grundlag af netop disse modeller.

Forhold, som hver for sig er uden betydning for udbuddets udfald, bliver ikke væsentlige, blot fordi de sammenlægges. Regionerne har ikke redegjort for, hvorledes de syv påberåbte forhold samlet skulle have haft en betydning, som ingen af dem har hver for sig.

Regionerne har desuden ikke godtgjort, at de påberåbte forhold konkret gjorde aflysning af samtlige 17 delaftaler nødvendig, eller hvorfor mindre indgribende tiltag ikke kunne anvendes på et tidligere tidspunkt.

Udbuddet blev gennemført med deltagelse af flere tilbudsgivere på samtlige delaftaler, og ingen potentiel tilbudsgiver har gjort gældende at være blevet

afholdt fra at deltage som følge af udbudsbekendtgørelsens udformning. Regionerne har ikke godtgjort, at forholdene har haft betydning for deltagerkredsen.

Det bestrides ikke, at oplysningerne om placeringer og tilbudte platforme er af den art, der sædvanligvis meddeles. Det afgørende er, at oplysningerne er meddelt, og at et genudbud af det samme sortiment til de samme ordregivere derfor gennemføres på et grundlag, hvor samtlige deltagere kender hinandens indbyrdes placering på hver af de 17 delaftaler. Det er ikke en sædvanlig følge af en tildelingsbeslutning, at det udbud, oplysningerne hidrører fra, umiddelbart efter genudbydes i væsentligt uændret form.

Det relevante er sammenligningen mellem det oprindelige udbud, der blev gennemført uden kendskab til de øvriges placeringer, og det varslede genudbud, der gennemføres med dette kendskab. At samtlige deltagere er lige oplyste, ophæver ikke, at konkurrencevilkårene er ændret.

Regionerne har gjort gældende, at udbudsmaterialet, herunder navnlig udbudsbekendtgørelsen, evalueringsmodellen og modellen for tildeling af kontrakter på rammeaftalen, er behæftet med væsentlige fejl, der kan have påvirket potentielle tilbudsgiveres beslutning om at deltage i udbuddet, og som ikke kan afhjælpes uden genudbud.

Fejl i udbudsbekendtgørelsen er væsentlige, da formålet med udbudsbekendtgørelsen er at gøre interesserede virksomheder i stand til at vurdere, om de ønsker at deltage i udbuddet. Dette er baggrunden for, at der gælder strenge krav til udbudsbekendtgørelsens udformning, og at den – som typisk den eneste del af udbudsmaterialet – oversættes til de øvrige EU-sprog.

Det er således ikke tilstrækkeligt, at de korrekte oplysninger alene fremgår af andre dele af udbudsmaterialet. Den omstændighed, at de manglende oplysninger kunne genfindes i andre dele af udbudsmaterialet, medfører ikke, manglerne ikke er væsentlige og dermed ikke sagligt kan begrunde aflysningen.

Det må forventes, at rammeaftalerne, der vedrører medicinsk udstyr med en anslået værdi på 655 millioner kroner og maksimalt 1,11 mia. kroner, bl.a. har interesse for udenlandske tilbudsgivere, der som udgangspunkt kun vil

kunne orientere sig i udbudsbekendtgørelsen ved deres vurdering af, om de ønsker at deltage.

Det er således afgørende, at oplysningerne i udbudsbekendtgørelsen er fyldestgørende og korrekte, og det forhold, at de manglende oplysninger i udbudsbekendtgørelsen måtte fremgå af andre dele af udbudsmaterialet, kan ikke ændre herved.

Ad manglende angivelse af ordregiver

Det er ubestridt, at det var en fejl, at kun Region Hovedstaden var anført i udbudsbekendtgørelsens punkt 1.1 ("Køber") og punkt 8.1 ("Organisationer"). Der var heller ikke anført NUTS-koder eller andet, der henviste til de øvrige regioner.

Dette er en væsentlig mangel, da potentielle tilbudsgivere således ikke ved at orientere sig i udbudsbekendtgørelsen har kunnet få overblik over, hvilke ordregivere og købere der ville kunne trække på rammeaftalerne, jf. også udbudslovens § 96, hvorefter det skal fremgå af udbudsbekendtgørelsen, hvilke ordregivere der kan gøre brug af en rammeaftale, og at efterfølgende kontrakter (ordrer) kun kan indgås mellem parterne i rammeaftalen.

Udbudsbekendtgørelsen bliver herudover modstridende med udbudsbetingelsernes punkt 2, hvori det er anført, at alle fem regioner samt det grønlandske og færøske sundhedsvæsen skal kunne købe ind på aftalerne. Det bliver også modstridende med udbudsbekendtgørelsens punkt 2.1 ("Procedure"), hvori udbuddet beskrives som fællesregionalt med forpligtende deltagelse fra de fem regioner.

Det er ikke irrelevant for tilbudsgivere, hvilke juridiske enheder der kan købe ind på rammeaftaler, da dette bl.a. kan påvirke leverandørens udgifter til transport, hvorfor en tilbudsgiver ikke kan prissætte sit tilbud korrekt uden overblik over køberne.

Efter klagenævnets praksis skal samtlige købere udtrykkeligt anføres som ordregivere i udbudsbekendtgørelsen. Det er ikke tilstrækkeligt blot at beskrive andre købere i procedurefeltet m.v., hvis disse juridiske enheder ikke samtidigt er anført som ordregivere i de relevante felter, og manglende eller modstridende oplysninger om ordregiver er tilsvarende i strid med gennemsigtighedsprincippet.

Den manglende angivelse af de øvrige regioner som ordregivere i udbudsbekendtgørelsen udgjorde dermed en overtrædelse af udbudslovens § 2, og udbudspligten ville herudover ikke være løftet for de øvrige regioner, jf. også udbudslovens § 96. Det ville i bedste fald forspilde selve udbuddets formål, såfremt de øvrige købere ikke kunne gøre brug af aftalerne, og i værste fald blive anset for en ulovlig direkte tildeling.

Ad manglende angivelse af udelukkelsesgrunde

Det følger af udbudslovens § 128, stk. 2, og udbudsdirektivets artikel 49, at udbudsbekendtgørelsen skal indeholde de oplysninger, der følger af udbudsdirektivets bilag V, del C, herunder nr. 11.

Efter denne bestemmelse skal udbudsbekendtgørelsen indeholde bl.a. betingelser for deltagelse, herunder ”en liste over og kort beskrivelse af de kriterier vedrørende de økonomiske aktørers personlige forhold, som kan føre til udelukkelse”.

Regionerne har i udbudsbekendtgørelsens punkt 2.1.6 ikke anført nogen udelukkelsesgrunde, men alene henvist til ESPD’et, der både indeholdt obligatoriske og frivillige udelukkelsesgrunde.

Det følger af udbudslovens § 137, stk. 1, at ”ordregiver skal anføre i udbudsbekendtgørelsen, hvis en ansøger eller en tilbudsgiver vil blive udelukket fra deltagelse” efter en eller flere af de frivillige udelukkelsesgrunde.

Udbudsbekendtgørelsen var således i strid med udbudslovens § 137, stk. 1, på dette punkt, og det kan ikke ændre herved, at udelukkelsesgrundene var anført i ESPD’et, da udbudsbekendtgørelsen er det primære offentliggørelsesdokument, som potentielle deltagere orienterer sig i, jf. klagenævnets kendelse 6. maj 2020, Dansk Person Transport mod Næstved Kommune.

Konsekvensen af manglen er således ikke kun, at Regionerne ikke kan gøre brug af de frivillige udelukkelsesgrunde, men at det har været uklart, hvilke udelukkelsesgrunde der fandt anvendelse.

Den manglende angivelse af de frivillige udelukkelsesgrunde i udbudsbekendtgørelsen udgjorde således en overtrædelse af udbudslovens § 2, § 128, stk. 2, samt § 137, stk. 1, og de tilsvarende bestemmelser i udbudsdirektivet.

Ad manglende henvisning til IPI-forordningen

IPI-forordningen fandt anvendelse for udbuddet, hvilket medførte, at Regionerne var forpligtede til at udelukke tilbudsgivere med oprindelse i Kina, eller hvor mere end 50 % af de tilbudte varer og ydelser havde oprindelse i Kina, jf. udbudsbetingelsernes punkt 16.1.

Det følger af Kommissionens meddelelse om retningslinjer for at lette gennemførelsen af IPI-forordningen for ordregivende myndigheder, ordregivende enheder og erhvervsdrivende, at ”En IPI-foranstaltning i form af udelukkelse skal anvendes under evalueringen af udvælgelseskriterierne”.

Det er Regionerne bekendt endnu ikke afklaret i praksis, hvorvidt der også er krav om, at der skal henvises til IPI-forordningen eller eksempelvis sanktioner mod Rusland i udbudsbekendtgørelser, men Regionerne kan ikke afvise, at en klagesag om spørgsmålet kunne falde ud således, at det udgjorde en selvstændig overtrædelse af udbudsreglerne, at udbudsbekendtgørelsen slet ikke nævner IPI-forordningen, men alene henviser til ESPD’et, hvoraf disse regler ikke fremgår.

Ad manglende angivelse af egnethedskrav

Det følger af udbudslovens § 128, stk. 2, og udbudsdirektivets artikel 49, at udbudsbekendtgørelsen skal indeholde de oplysninger, der følger af udbudsdirektivets bilag V, del C, herunder nr. 11, vedrørende kort beskrivelse af eventuelle udvælgelseskriterier, eventuelle mindstekrav samt den herfor påkrævede dokumentation.

Udbudsbekendtgørelsen henviste i punkt 5.1.9 for hver delaftale alene til ESPD’et som kilden til udvælgelseskriterier i strid med ovenstående. Det var ligeledes i strid med udbudslovens § 140, stk. 2, og udbudsdirektivets artikel 58, stk. 5, hvorefter oplysninger om egnethedskrav samt dokumentation herfor skal fremgå af udbudsbekendtgørelsen.

Der var i udbuddet hverken fastsat mindstekrav til egnethed eller udvælgelseskrav, da udbuddet blev gennemført som offentligt udbud.

Det er ikke muligt i e-formularen at anføre, at der ikke er fastsat mindstekrav til egnethed, men Regionerne anerkender, at det i det konkrete tilfælde havde

været mere gennemsigtigt at henvise til udbudsdokumenterne som kilde, hvori det kunne præciseres, at der ikke var fastsat mindstekrav.

De uklare angivelser om mindstekrav til egnethed i udbudsbekendtgørelsen og udbudsmaterialet udgjorde således en overtrædelse af udbudslovens § 2, udbudslovens § 128, stk. 2, og § 140, stk. 2, samt de tilsvarende bestemmelser i udbudsdirektivet.

Ad manglende angivelse af tildelingskriterier

Det følger af udbudslovens § 128, stk. 2, at udbudsbekendtgørelsen skal indeholde de oplysninger, der følger af udbudsdirektivets bilag V, del C, herunder nr. 18, der vedrører tildelingskriterierne.

Efter denne bestemmelse skal udbudsbekendtgørelsen indeholde de kriterier, der skal anvendes for tildeling af kontrakten, og medmindre det økonomisk mest fordelagtige tilbud identificeres alene på grundlag af prisen, skal kriterierne og deres vægtning anføres, når de ikke fremgår af specifikationerne eller det beskrivende dokument.

Regionerne har ubestridt ikke i udbudsbekendtgørelsen anført noget om tildelingskriterierne, hverken det overordnede kriterie, de enkelte underkriterier eller disses vægtning.

Tildelingskriteriet var ifølge udbudsbetingelsernes punkt 15, jf. bilag 2, ”Bedste forhold mellem pris og kvalitet” vurderet på baggrund af en række underkriterier. Det fremgik endvidere af udbudsbetingelserne, at Regionerne i forhold til prisevalueringen anvendte en totalomkostningsmodel, og at en afprøvning af produkterne ville indgå i den kvalitative evaluering.

Det er således en mangel, at Regionerne ikke anførte tildelingskriterierne i bekendtgørelsen, eller som minimum at pris/omkostninger ikke var eneste tildelingskriterium med henvisning til de relevante dele af udbudsmaterialet med den fulde evalueringsmodel.

Manglen er væsentlig, da tildelingskriterier er blandt de mest centrale oplysninger for potentielle tilbudsgiveres vurdering af, hvordan de vil stå i en konkurrencesituation om de udbudte kontrakter, og dermed om de ønsker at deltage i udbuddet. Den manglende angivelse af tildelingskriterier i udbudsbe-

kendtgørelsen skabte tvivl om, hvorvidt der ville være tale om ren priskonkurrence, eller hvorvidt kvalitet ville indgå. Dette kan ikke udelukkes at have afholdt potentielle tilbudsgivere fra at deltage i udbuddet.

Ad uegnet model for tildeling af rammeaftaler

En lovlig ordretildelingsmodel for parallelle rammeaftaler skal som minimum angive, om konkrete ordrer tildeles ved direkte tildeling, miniudbud eller en kombination af de to modeller. Hvis begge modeller anvendes, skal det fremgå, hvilke objektive kriterier der afgør, om en konkret ordre tildeles direkte eller efter genåbning af konkurrencen. Anvendes direkte tildeling, skal den konkrete fordelingsmekanisme være fastlagt på forhånd, fx i form af rangering, kaskade, objektivet defineret behovsopfyldelse eller en anden gennemsigtig mekanisme. Anvendes miniudbud, skal udbudsmaterialet fastlægge, hvilke vilkår der kan genåbnes, og hvilke tildelingskriterier der kan anvendes.

Modellen må ikke give ordregiver et frit eller efterfølgende ubundet skøn med hensyn til valg af tildelingsform, valg af leverandør, valg af konkurrenceparametre eller vægtningen mellem pris og kvalitet

Den beskrevne model i udbuddet er en kombinationsmodel, hvor udgangspunktet er, at ordrer placeres ved direkte tildeling hos den højest rangerende leverandør i stil med en kaskademodel. Der tages dog forbehold for, at der bl.a. som følge af en leverandørs forbedring af sit tilbud i stedet kan tildeles til den leverandør, der for det konkrete indkøb vurderes at have afgivet tilbuddet med det bedste forhold mellem pris og kvalitet.

Regionerne anerkender, at det på baggrund af Samsungs indsigelse ikke har stået fuldstændigt klart for tilbudsgiverne, hvorvidt den beskrevne mulighed for at forbedre sit tilbud i forbindelse med et konkret indkøb skulle anses for en genåbning af konkurrencen (miniudbud), hvorfor ordretildelingsmodellen må anses for ugenomsigtig på dette punkt.

Hvis modellen måtte forstås således, at der var tale om genåbning af konkurrencen, ville dette medføre, at modellen var uklar på en række yderligere punkter, herunder navnlig at proceduren herfor ikke var beskrevet i udbudsmaterialet.

Det ville således være uklart, hvilke vilkår der ville kunne genåbnes ved det konkrete indkøb, hvordan der ville blive evalueret på disse, herunder hvorvidt der ville blive anvendt samme underkriterier og vægtninger som ved rammeaftaletildelingen, eller om ordregiverne kunne fastsætte disse afgørende parametre i forbindelse med en konkret tildeling og dermed reelt opnå frit valg.

Regionerne vurderede, at Samsung med sandsynlighed ville få medhold i en eventuel klage over, at den fastsatte ordretildelingsmodel ikke opfylder kravene til ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 samt kravene i udbudslovens §§ 98 til 100.

Udbudsmaterialet er allerede på denne baggrund ikke egnet til at danne grundlag for en lovlig tildeling, og da modellen udgør et grundlæggende element i udbuddet, kan Regionerne ikke foretage ændring af denne uden først at aflyse udbuddet med henblik på at ændre og lovliggøre modellen i forbindelse med genudbud af rammeaftalerne.

Ad fejl i evalueringsmodellen

Det følger af udbudsbetingelsernes punkt 15, jf. bilag 2, at priskriteriet ”Den samlede økonomiske konsekvens” var en totalomkostningsmodel, også kaldet en ”TCO” (Total Cost of Ownership).

Det fremgår af udbudsbetingelserne, at omkostninger til on-site teknikertimer og køretid ville indgå i prisevalueringen. Evalueringen medtog positioner for on-site teknikerpris pr. time i år 1, år 2, år 3 og år 4-8 efter afhjælpningsperioden samt en særskilt position for køretidspris pr. time efter afhjælpningsperioden, dvs. en standardiseret fremtidig omkostning til serviceydelser efter afhjælpningsperiodens udløb.

Modellen tog imidlertid ikke højde for, at tilbudsgivere kunne tilbyde forskellige garantiperioder (afhjælpningsperioder), og at varigheden heraf ville have direkte sammenhæng med den periode, hvori regionerne faktisk ville skulle afholde omkostninger til on-site teknikere og køretid.

Uanset at Regionerne ikke kan tilslutte sig samtlige Samsungs indsigelser vedrørende evalueringsmodellen, vurderede Regionerne på baggrund af de fremsatte argumenter og den citerede praksis, herunder vedrørende den konstaterede fejl angående on-site teknikere, at Samsung ville få medhold i en

klage over, at den fastsatte model er i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed og uegnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Ordregivere har et vidt skøn ved beslutninger om aflysning, så længe dette udøves sagligt og ikke-diskriminerende. Det er efter klagenævnets praksis heller ikke en betingelse for, at der kan ske aflysning af en udbudsprocedure, at aflysningen var udbudsretlig ”nødvendig”, så længe denne ikke forfølger et usagligt formål, jf. bl.a. klagenævnets udtalelser i kendelsen af 16. august 2012, Phonak Danmark A/S mod Kommunernes Landsforening.

Spørgsmålet om saglighed afhænger ifølge udbudsretlig praksis således af, om aflysningen forfulgte et usagligt formål, herunder om den afgivne begrundelse faktisk var den reelle begrundelse. Aflysning af en udbudsprocedure forfølger åbenlyst ikke et usagligt formål, hvis dette reelt er begrundet i udbudsretlige overtrædelser og uklarheder i centrale dele af udbudsmaterialet.

Regionerne burde nok have reageret på fejlene allerede efter første indsigelse, men den omstændighed, at Regionerne først tog stilling til disse i forbindelse med den anden indsigelse, ændrer ikke ved, at fejlene i udbudsbekendtgørelsen objektivt set udgør udbudsretlige overtrædelser, der sagligt kan begrunde aflysning, og at disse også udgjorde den reelle baggrund for aflysningen – med tillæg af de øvrige forhold påpeget ved indsigelsen af 7. juli 2026.

Kernen i Simonsen & Weels indsigelse var spørgsmålet om, hvorvidt afvisningen af deres tilbud havde været berettiget. Indsigelserne vedrørende udbudsmaterialet var subsidiære og medtaget for at lægge pres på Regionerne til at imødekomme anmodningen under trussel om en klage. Regionerne forholdt sig således i første omgang til spørgsmålet om, hvorvidt den beslutning om afvisning, som Regionerne havde truffet, var behæftet med fejl eller ikke hvilede på et tilstrækkeligt grundlag, hvilket er den sædvanlige praksis ved indsigelser over Regionernes beslutninger. Da Regionerne ved den fornyede vurdering af afvisningsgrundlaget fandt, at tilbuddet kunne berigtiges inden for rammerne af udbudslovens § 159, stk. 5, trak Simonsen & Weel indsigelserne tilbage. Der er således ikke tale om, at Regionerne ændrede mening om fejlenes vigtighed som en efterrationalisering, men snarere at Regionerne først reelt forholdt sig til disse, da en anden tilbudsgiver uafhængigt heraf påpegede samme forhold samt en række yderligere konstaterede fejl. At nye

indsigelser gav anledning til en gennemgang af udbudsmaterialet er ikke usagligt.

Den omstændighed, at Regionerne først efter indsigelserne i juli 2026 nåede til den endelige konklusion, at udbuddet ikke kunne opretholdes, kan dermed anses for en yderligere fejl i udbudsproceduren, men ændrer ikke ved fejlene i udbudsmaterialets karakter eller alvorlighed, eller det faktum, at de – og de øvrige påpegede forhold – udgjorde den reelle og saglige begrundelse for aflysningen.

Aflysningen har på ethvert tidspunkt udelukkende været begrundet i de konstaterede fejl i udbudsmaterialet, der i Regionernes optik var så alvorlige, at udbudsmaterialet ikke kunne danne grundlag for en lovlig tildeling.

Da Regionerne anerkendte fejlene og allerede var indstillet på at aflyse udbuddet på denne baggrund, anså Regionerne det for unødigt, spild af ressourcer og forsinkende for genudbuddet at afvente en prøvelse af forholdene ved en klagesag med Samsung. Dette medfører ikke, at aflysningen var usaglig.

At aflysningen skete den 9. juli 2026 og ikke fx dagen efter, var således alene udtryk for ønsket om at afværge en i Regionernes optik unødvendig klage, da Regionerne allerede på baggrund af de konstaterede fejl i udbudsbekendtgørelsen vurderede, at udbudsmaterialet ikke kunne danne grundlag for en lovlig tildeling.

Samlet anerkender Regionerne, at Regionerne ikke rettidigt forholdt sig til og reagerede på de tre fejl i udbudsbekendtgørelsen, som Regionerne blev bekendt med allerede den 9. juni 2026. Dette ændrer dog ikke ved, at aflysningen – om end forsinket – ikke var usaglig, og at den oplyste begrundelse også var den reelle.

For så vidt angår det genudbud, som Regionerne er i gang med at forberede, kan det oplyses, at genudbuddet ikke vil blive identisk med det annullerede, da Regionerne planlægger bl.a. at reducere kravspecifikationerne med henblik på at lette evalueringen og overvejer at genintroducere egnethedskrav. Det vil ofte beklageligvis i situationer, hvor et udbud annulleres, efter at der er truffet tildelingsbeslutning, være tilfældet, at markedet opnår en vis indsigt i hinandens tilbudsstrategi, navnlig vedrørende prissætning, men dette afholder ikke klagenævnet fra at træffe sådanne afgørelser.

Parterne er også enige om, at markedet ikke har fået indsigt i andre oplysninger end de, der sædvanligvis deles i forbindelse med, at et udbud afsluttes, og som Regionerne er forpligtet til at meddele de øvrige tilbudsgivere.

Genudbuddet medfører ikke nogen usædvanlig ændring af konkurrencen andet end det, der generelt følger af situationer, hvor et udbud annulleres, herunder som følge af klagenævnets afgørelser herom. Dette kan således ikke føre til, at aflysningen skulle være usaglig.

Ad påstand 2

GE Healthcare har gjort gældende, at Regionerne har handlet i strid med udbudslovens § 2 og § 171 samt udbudsdirektivets artikel 55, stk. 1.

En ordregiver, der beslutter at annullere et udbud, skal hurtigst muligt underrette tilbudsgiverne om beslutningen og om grundene hertil, jf. udbudslovens § 171, stk. 7, jf. stk. 1, nr. 5, og udbudsdirektivets artikel 55, stk. 1. Begrundelsen skal være den reelle begrundelse, og den skal sætte de berørte tilbudsgivere i stand til at vurdere, om beslutningen er lovlig, og om der er grundlag for at klage. Beslutningen skal også kunne underkastes en effektiv retlig efterprøvelse, jf. EU-Domstolens dom i sag C-440/13, *Croce Amica One Italia*.

Regionernes aflysningsskrivelse af 9. juli 2026 angav alene, at aflysningen skyldtes ”ordregivers fejl i udbudsmaterialet, herunder navnlig udbudsbekendtgørelsen”. Skrivelsen angav hverken, hvilke fejl der var tale om, hvori de bestod, eller hvorfor de skulle nødvendiggøre en aflysning af samtlige delaftaler. Begrundelsen identificerede hverken, hvilke fejl der var konstateret, eller forklarede sammenhængen mellem de påberåbte fejl og beslutningen om at aflyse samtlige 17 delaftaler. Den satte dermed ikke de berørte tilbudsgivere i stand til at vurdere beslutningens lovlighed og muliggjorde ikke en efterprøvelse af beslutningen.

At de tre påberåbte fejl først blev oplyst ved mail af 14. juli 2026 – efter at GE Healthcare havde varslet klage – bekræfter, at begrundelsespligten ikke var opfyldt på tidspunktet for aflysningen.

Regionerne har gjort gældende, at da der i aflysningsskrivelsen af 9. juli 2026 blev givet en begrundelse, der korrekt beskriver karakteren af de forhold, der

har været den reelle begrundelse for aflysningen – at der er konstateret fejl i udbudsmaterialet, herunder navnlig udbudsbekendtgørelsen – og har været tilstrækkelig til, at GE Healthcare har kunnet indgive detaljeret klage ved klagenævnet. Begrundelsen har dermed opfyldt kravet i udbudslovens § 171, stk. 7.

Der er heller ikke tale om, at Regionerne først har givet én begrundelse og efterfølgende har ændret denne. Den oprindelige begrundelse om fejl i udbudsmaterialet, herunder udbudsbekendtgørelsen, har hele tiden været korrekt og er det fortsat.

Spørgsmålet er således alene, om Regionerne i medfør af udbudslovens § 2 og § 171 skulle have givet yderligere detaljer om de konkrete fejl allerede i aflysningsskrivelsen, eller om det er tilstrækkeligt, at disse oplysninger er meddelt efterfølgende.

Af udbudslovens § 171, stk. 7, jf. stk. 1, nr. 5, fremgår blot, at beslutninger om at annullere en udbudsprocedure skal være ledsaget af en begrundelse. Af forarbejderne til § 171, stk. 6 (svarende til det nuværende stk. 7) følger, at ordregiver skal angive det eller de forhold, der reelt har været bestemmende for ordregivers beslutning.

Det fremgår således ikke, hvilken detaljegrad der vil være tilstrækkelig, eller om der er krav om, at samtlige konstaterede fejl og forhold, der har haft betydning for beslutningen, skal beskrives.

Den oprindelige begrundelse blev udformet kort, men koncist, da det var afgørende at nå at sende meddelelse om aflysningen ud den 9. juli 2026 for at afværge klage fra Samsung. Der var konstateret flere væsentligt fejl, og en fuldstændig redegørelse for disse ville have været meget omfattende og tidskrævende.

Regionerne var dog fuldt indstillet på at præcisere, hvilke fejl der havde givet anledning til aflysningen over for tilbudsgiverne, hvilket også fremgår af korrespondancen den 14. juli 2026.

Regionerne foretog i korrespondancen alene en præcisering af, hvilke fejl der var konstateret i udbudsbekendtgørelsen, da det alene var det, som GE Healthcare spurgte ind til. Disse objektivt konstaterbare mangler var i sig selv

tilstrækkelige til at begrunde aflysning, og Regionerne var herudover stadig berettiget til at aflyse udbuddet som følge af alvoren af de øvrige konstaterede forhold.

Retsvirkningen af en mangelfuld begrundelse vil som udgangspunkt alene være, at klagefristerne ikke begynder at løbe, før der er givet en fyldestgørende begrundelse. Selv i det tilfælde, at klagenævnet måtte finde, at den oprindelige begrundelse i aflysningsskrivelsen ikke var tilstrækkeligt præcis, må konsekvensen af dette være, at klagefristen først løb fra den 14. juli 2026 og ikke den 9. juli 2026.

Forholdet bør således ikke føre til, at aflysningsbeslutningen annulleres.

Ad påstand 3

GE Healthcare har gjort gældende, at Regionernes beslutning af 9. juli 2026 om at aflyse udbuddet skal annulleres, idet der som følge af de ad påstand 1 og 2 anførte overtrædelser ikke er grundlag for at opretholde beslutningen.

Klagenævnet kan annullere ordregiverens ulovlige beslutninger, jf. klagenævnslovens § 13, stk. 1, nr. 2. Dette omfatter også en ordregivers beslutning om at aflyse et udbud, jf. sag C-440/13, *Croce Amica One Italia*, hvorefter en annullationsbeslutning skal kunne underkastes fuldstændig efterprøvelse med mulighed for tilsidesættelse, og kendelserne af 16. februar 2011, *Dansk Glas*, 24. april 2019, *Sagemcom Energy & Telecom SAS mod Vores Elnet A/S*, og 15. april 2021, *Dansk Uniform/Chriswear v/Iver Sørensen mod Region Hovedstaden og Region Midtjylland*, hvor klagenævnet i alle tre tilfælde annullerede ordregiverens aflysningsbeslutning.

Regionerne har gjort gældende, at Regionerne i deres aflysningsskrivelse oplyste den reelle begrundelse for aflysningen, som består i en række objektivt konstaterbare fejl og mangler i udbudsbekendtgørelsen, samt en række forhold ved modellen for ordretildeling på rammeaftalerne og selve prisevalueringssmodellen, der strider imod de udbudsretlige regler samt principperne i udbudslovens § 2.

Regionerne har således set sig nødsaget til at annullerede hele udbudsproceduren, da fejlene gælder for alle delaftaler.

Ordregivere har som klart udgangspunkt ikke kontraheringspligt, og beslutninger om aflysning af en udbudsprocedure kan alene annulleres, hvis aflysningen forfølger et usagligt formål. GE Healthcare har hverken godtgjort eller sandsynliggjort, at dette skulle være tilfældet.

Selv hvis klagenævnet måtte konstatere, at begrundelsen i aflysningsskrivelsen af 9. juli 2026 var utilstrækkelig, kan konsekvensen af dette alene være, at klagefristen først løber fra den 14. juli 2026, hvor Regionerne præciserede, hvilke fejl i udbudsbekendtgørelsen der var konstateret, ikke annulation.

Klagenævnet udtaler

Ad påstand 1

Efter fast praksis har en ordregiver efter de udbudsretlige regler ikke kontraheringspligt. En ordregiver er således berettiget til at annullere et igangværende udbud, forudsat at annulationen ikke forfølger et formål, der er i strid med princippet om ligebehandling, eller i øvrigt må anses for usaglig. Ifølge EU-Domstolens praksis er ordregiverens beslutning om at annullere et udbud ikke begrænset til undtagelsestilfælde og skal ikke nødvendigvis bero på vægtige grunde, jf. EU-Domstolens dom af 11. december 2014 i sag C-440/13, *Croce Amica One Italia Srl*, pr. 31.

Regionerne begrundede annulationen med, at der var fejl i udbudsmaterialet, herunder navnlig udbudsbekendtgørelsen. Regionerne har efter GE Healthcare's indgivelse af klagen supplerende begrundet annulationen med, at ordretildelingsmodellen under rammeaftalen var uklar, og at der var fejl i evalueringsmodellen, idet modellen ikke tog højde for, at tilbudsgiverne tilbød forskellige garantiperioder. Regionerne oplyste endvidere, at for begge forholdes vedkommende havde en anden tilbudsgiver klaget herover til Regionerne, og Regionerne havde vurderet, at denne tilbudsgiver ville få medhold, såfremt der blev indgivet klage til Klagenævnet for Udbud.

GE Healthcare har ikke påvist forhold, der giver grundlag for at antage, at der er indgået usaglige grunde i Regionernes beslutning om annulation, eller at annulationen i øvrigt var i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed. Det forhold, at Regionerne ikke straks efter modtagelsen af indsigelsen fra Simonsen & Weel annullerede udbuddet, ændrer ikke herpå.

Klagenævnet finder på den baggrund ikke grundlag for at fastslå, at Regionerne ved beslutningen om at annullere udbuddet har inddraget usaglige hensyn. Annullationen er dermed ikke i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2.

Regionerne var således berettiget til at annullere udbuddet.

Påstanden tages derfor ikke til følge.

Ad påstand 2

Det følger af udbudslovens § 171, stk. 1, nr. 5, jf. stk. 7, at en ordregiver, der annullerer et udbud, skal underrette alle berørte tilbudsgivere og i underretningen angive en begrundelse for, hvorfor udbudsproceduren er blevet annulleret.

Af lovforslagsbemærkningerne til bestemmelsen, jf. lovforslag nr. 19. af 7. oktober 2015, fremgår, at hvis ordregiveren træffer beslutning om at annullere udbuddet, skal underretningen til berørte ansøgere og tilbudsgivere efter § 171, stk. 1, være ledsaget af en begrundelse for annullationen. Ordregiveren skal i begrundelsen angive det eller de forhold, der reelt har været bestemmende for ordregivers beslutning.

Regionerne har ved meddelelsen om annulation af udbuddet alene anført, at annulationen skyldes fejl i udbudsmaterialet, herunder navnlig i udbudsbekendtgørelsen. Regionernes meddelelse indeholder ikke nogen beskrivelse af, hvilke fejl der er tale om, og det kan således ikke udledes af meddelelsen, hvilke fejl i udbudsmaterialet og i udbudsbekendtgørelsen der egentlig begrundede aflysningen af udbuddet. Begrundelsen gjorde det dermed ikke muligt for de berørte tilbudsgivere at efterprøve beslutningens lovlighed.

Regionernes begrundelse i meddelelsen levede dermed ikke op til kravet om at angive det eller de forhold, der reelt har været bestemmende for Regionernes beslutning.

Påstanden tages på denne baggrund til følge.

Ad påstand 3

Idet påstand 1 ikke tages til følge, er der ikke grundlag for, at påstand 3 tages til følge.

At påstand 2 tages til følge kan ikke føre til, at annulationen af udbuddet skal annulleres.

Ad sagsomkostninger

Regionerne har fået medhold i påstand 1 og 3, mens GE Healthcare har fået medhold i påstand 2. Henset til sagens udfald skal ingen af parterne betale sagsomkostninger til den anden part. Klagenævnet har i den forbindelse lagt vægt på, at Regionerne ved den mangelfulde begrundelse har givet anledning til, at klagen blev indgivet.

Herefter bestemmes

Regionerne har handlet i strid med udbudslovens § 171, stk. 1, jf. stk. 7, idet begrundelsen i meddelelsen om aflysning af udbuddet ikke gjorde det muligt for de berørte tilbudsgivere at efterprøve beslutningens lovlighed.

Klagen tages ikke til følge vedrørende påstand 1 og påstand 3.

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger til den anden part.

Klagegebyret tilbagebetales.

Jakob O. Ebbensgaard