

K E N D E L S E

Murermester Mads Jessen Jensen ApS
(advokat Søren Pihl Hansen, Helsingør)

mod

Helsingør Kommune
(selv)

Klagenævnet for Udbud har den 16. april 2026 modtaget en klage fra Murermester Mads Jessen Jensen ApS (herefter "MMJJ").

Klagen angår Helsingør Kommunes beslutning af 16. maj 2024 om at udelukke MMJJ fra kommunens leverandørliste for bygge og anlæg.

Ved brev af 17. april 2026 anmodede klagenævnet MMJJ om at indlevere et endeligt klageskrift med påstande, der præcist beskriver de overtrædelser, som kommunen efter MMJJ's opfattelse har begået, og som MMJJ ønsker klagenævnets stillingtagen til. Klagenævnet fastsatte frist herfor til den 22. april 2026 og vejledte i den forbindelse om udformningen af klagen ved at henvise til klagevejledningen på nævnets hjemmeside.

Den 20. april 2026 indleverede MMJJ sine supplerende bemærkninger til klagenævnet. Virksomheden har nedlagt følgende påstande:

"Påstand 1

Indklagede, Helsingør Kommune, tilpligtes at anerkende, at udelukkelse af klager fra kommunens leverandørliste er sket på et ulovligt grundlag som følge af tilsidesættelse af grundlæggende principper om ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet.

Påstand 2

Indklagede, Helsingør Kommune, tilpligtes at anerkende, at kommunens administration af udelukkelse af leverandører fra leverandørlisten er ulovlig i medfør af grundlæggende principper om ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet.”

Helsingør Kommune har nedlagt påstand om, at klagen afvises.

Ved denne kendelse tager klagenævnet kun stilling til, om klagen skal afvises.

Sagens nærmere omstændigheder

Af Helsingør Kommunes beslutningssag af 7. september 2016 vedrørende leverandørlisten fremgår følgende bl.a.:

”Indledning/Baggrund

Byrådet besluttede på møde af den 30. maj 2016 at anvende leverandørlisten i forbindelse med vedtagelse af Udbuds- og Indkøbspolitikken. Leverandørlisten skal være med til at sikre gennemsigtighed omkring, hvilke tilbudsgivere, som kommunen benytter til udførelsen af mindre bygge- og anlægsopgaver. Herudover vil leverandørlisten sikre en konkurrenceudsættelse af priser på de mindre opgaver.

De nærmere vilkår for optagelse og udmelding på leverandørlisten har herefter været drøftet imellem administrationen, Detailhandelsforeningen, Udvikling Nord og Erhvervs- & Industriforeningen Helsingør.

Det fremlagte oplæg til leverandørlisten i nærværende sag afspejler resultatet af disse drøftelser. Økonomiudvalget skal beslutte, om oplægget til leverandørlisten kan godkendes.

Retsgrundlag

Lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren. LOV nr. 338 af 18/05/2005 med senere ændringer til forskriften.

Relation til vision og tværgående politikker

Sagen har relation til Udbuds- og Indkøbspolitikens afsnit om Bygge og anlæg, Byggeri fra 30.000 kr. til 3 mio. kr.

Sagsfremstilling

Administrationen foreslår, at der indføres retningslinjer for benyttelsen af leverandørlistesystemet, herunder blandt andet en nærmere regulering

af optagelseskrav og udelukkelsesregler. Hovedkonklusionerne kan læses i det følgende. Der henvises til bilag 1 for en detaljeret gennemgang af administrationens overvejelser.

1. Proces

Administrationen indstiller, at der oprettes 12 leverandørliste som følger:

1. El
2. VVS og blikkenslager
3. Ventilation
4. Isoleringsvirksomhed
5. Kloak
6. Murer
7. Maler
8. Tømrer- og snedker
9. Glarmestre
10. Gulv
11. Jord- og beton
12. Belægningsarbejder

Alle leverandører, der ønsker at blive optaget på en af leverandørlisterne, kan optages, såfremt de opfylder minimumskravene til egnethed og ikke er omfattet af de anførte udelukkelsesgrunde.

2. Udvælgelse af leverandører

Leverandørlisterne anvendes ikke til opgaver under kr. 30.000. Til disse opgaver sker udvælgelsen af leverandører ud fra en konkret faglig vurdering, der foretages af kommunens ansvarlige projektleder uden forudgående indhentelse af tilbud. Kommunen kan undtagelsesvist beslutte at indhente flere tilbud på opgavens udførelse.

Leverandørlistesystemet opdeles i tre spor:

1. Byggeri fra 30.000 kr. til 100.000 kr.
2. Byggeri fra 100.000 kr. til 300.000 kr.
3. Byggeri fra 300.000 kr. til 3. mio. kr.

3. Arbejdsklausuler

Den enkelte leverandør skriver under på at overholde kommunens arbejdsklausul ved ansøgning om optagelse på kommunens leverandørliste.

4. Udelukkelsesgrunde

Ved ansøgning om optagelse på kommunens leverandørliste skriver den enkelte leverandør, under på, at vedkommende ikke er omfattet af de valgte udelukkelsesgrunde.”

Af historikken over MMJJ's aktivitet på Helsingør Kommunes leverandørliste fremgår følgende bl.a.:

”Nedenfor ses en historik over Murermester Mads Jessen Jessen ApS aktivitet på Helsingør Kommunes leverandørliste:

- 22-11-2016 kl. 09:57: Anmodning om registrering på Helsingør Kommunes leverandørliste er Accepteret
- 21-02-2018 kl. 13:11: Anmodning om registrering på Helsingør Kommunes leverandørliste er accepteret
- 26-04-2019 kl. 08:01: Mail vedr. re-godkendelse er afsendt med deadline den 26-05-2019
- 20-08-2019 kl. 11:17: Anmodning om registrering på Helsingør Kommunes leverandørliste er accepteret
- 21-08-2020 kl. 08:01: Mail vedr. re-godkendelse er afsendt med deadline den 20-09-2020
- 22-08-2021 kl. 08:00: Mail vedr. re-godkendelse er afsendt med deadline den 21-09-2021
- 01-07-2022 kl. 08:00: Mail vedr. re-godkendelse er afsendt med deadline den 31-07-2022
- 04-07-2023 kl. 08:00: Mail vedr. re-godkendelse er afsendt med deadline den 03-08-2023
- 17-04-2024 kl. 08:00: Mail vedr. re-godkendelse er afsendt med deadline den 17-05-2024
- 03-05-2024 kl. 08:00: Mail vedr. reminder om re-godkendelse er afsendt med deadline den 17-05-2024
- 16-05-2024 kl. 12:56: Anmodning om registrering på Helsingør Kommunes leverandørliste:

Bygge og anlæg er IKKE accepteret med begrundelse:
Kære Mads Jessen Jensen A/S,

Med henvisning til ”retningslinjer for leverandørlisten for bygge og anlæg” afsnit ”Udelukkelsesgrunde” suspenderes I grundet den konkrete sag vedr. Grydemoseskolen - tagudskiftning på byg E.”

MMJJ har under klagesagen oplyst, at den sag, der henvises til i aktivitetshistorikken, angik en tvist mellem kommunen og MMJJ om, hvorvidt nogle tømrerarbejder udført af en af MMJJ's underentreprenører skulle afregnes som ekstraarbejde. Tvisten, der fandt sin afgørelse i Voldgiftsnævnet for

Bygge- og Anlægsvirksomhed den 5. februar 2026, vedrørte således ikke MMJJ's faglige kompetencer inden for murerarbejde.

MMJJ har desuden oplyst, at virksomheden fik medhold i sin påstand om betaling for udførte ekstraarbejder.

Efter voldgiftssagen anmodede MMJJ's advokat Helsingør Kommune om at redegøre for grundlaget for at udelukke MMJJ af leverandørlisten og om aktindsigt. Helsingør Kommune har ved brev af 2. marts 2026 besvaret advokatens henvendelse:

”...

Helsingør Kommune har gennemgået din anmodning om aktindsigt, og vi kan bekræfte, at vi har imødekommet din anmodning fuldt ud i henhold til gældende regler om aktindsigt.

Nedenfor følger en redegørelse for vores behandling af din henvendelse samt en afklaring af de punkter, du har rejst.

Dokumentation for spilleregler og relaterede forhold

1. Spillereglerne:

Kommunen har fremsendt de relevante oprindelige dokumenter, der omhandler det sæt spilleregler, som du har efterspurgt og som blev udarbejdet i samarbejde med Erhvervs- og Industriforeningen og Helsingør Erhverv. De er senest ajourført i 2024

2. Dokumentation for tiltrædelse af spillereglerne:

Kommunen har fremsendt dokumentation, der viser, at din klient har bekræftet at tiltræde spillereglerne.

Jeg vedlægger også Erhvervsforeningens accept af reglerne i januar 2024, herunder fra din klient. På det tidspunkt var sagen om Grydemoskolen aktuel og forligsforhandlingerne havde været gennemført i efteråret 2023.

Afvisning af yderligere krav om redegørelser

Helsingør Kommune har vurderet din anmodning om yderligere redegørelser, herunder en konkret afvejning af udelukkelsen af din klient. Vi må afvise at imødekomme disse krav, da Kommunen er ikke forpligtet til at udarbejde redegørelser eller analyser, der går ud over de dokumenter, som allerede eksisterer og er omfattet af aktindsigt. Dette er i overensstemmelse med gældende regler om aktindsigt.

Det skal yderligere præciseres, at det på baggrund af indholdet i dit brev er vurderet, at der ikke skal gives meroffentlighed iht. Offentlighedslovens § 14. Det er vurderet, at interne dokumenter ikke er omfattet jf. Offentlighedslovens §§ 23, 26 og 28.

Beslutningen om suspension af din klient er truffet i overensstemmelse med kommunens interne procedurer og principper. Vi bemærker, at suspensionen ikke er sket ud fra et generelt princip, men på baggrund af konkrete forhold, der relaterer sig til den pågældende sag. Kommunen har ikke yderligere dokumentation eller redegørelser at fremsende i denne forbindelse.

Afsluttende bemærkninger

Helsingør Kommune betragter hermed din anmodning om aktindsigt som fuldt imødekommet.

...”

For klagenævnet foreligger i øvrigt en udskrift fra Helsingør Kommunes hjemmeside dateret den 8. april 2026 om bygge- og anlægsprojekter og en leverandørpjece fra 2024 benævnt ”Bliv leverandør inden for bygge- og anlægsarbejder”, som Helsingør Kommune har udarbejdet.

Parternes anbringender

Ad afvisningspåstanden

Helsingør Kommune har gjort gældende, at klagen skal afvises, fordi den ikke er omfattet af klagenævnets kompetence.

Efter § 10, stk. 1, jf. § 1, i lov om Klagenævnet for Udbud træffer klagenævnet afgørelser om overtrædelse af de udbudsretlige regler, herunder tilbudsloven. Den foreliggende klage angår Helsingør Kommunes beslutning om at suspendere MMJJ fra Helsingør Kommunes leverandørliste til brug for underhåndsbud efter tilbudsloven. Specifikt går klagen på lovligheden af Helsingør Kommunes beslutning om suspension og vedrører således ikke en konkret gennemført eller igangværende kontrakt eller overtrædelser i forbindelse med en konkret tildelings- eller udvælgelsesbeslutning i relation til et bestemt underhåndsbud.

Der er således ikke tale om en klage omfattet af de udbudsretlige regler, men derimod en prøvelse af en kommunal beslutning om suspension fra en leverandørliste som sådan.

Helsingør Kommunes leverandørliste er ikke et dynamisk indkøbssystem efter udbudslovens § 101 og administreres ikke som et sådant. Ordningen med leverandørliste blev indført på baggrund af en byrådsbeslutning den 30. maj 2016 i forbindelse med vedtagelse af kommunens udbuds- og indkøbspolitik. Ordningen blev etableret som et administrativt redskab til at understøtte kommunens indhentelse af underhåndsbud efter tilbudsloven. Formålet var at sikre gennemsigtighed og ligebehandling i processen for kommunens aftaleindgåelse i henhold til tilbudsloven og at understøtte konkurrenceudsættelsen, herunder af mindre bygge- og anlægsopgaver.

Kommunens beslutninger om at indhente underhåndsbud træffes fortsat inden for rammerne af tilbudsloven på grundlag af en konkret vurdering af den enkelte opgave. Når kommunen anvender leverandørlisten i praksis, sker det ved, at et antal leverandører på den relevante liste opfordres til at afgive tilbud. Det understreges i den forbindelse, at optagelse på leverandørlisten ikke indebærer nogen ret til at deltage i konkrete konkurrencer eller til at blive inviteret til at afgive tilbud. Optagelse på leverandørlisten udgør således ingen garanti for at blive inviteret til eller deltage i konkurrencer under tilbudsloven, ligesom optagelse i øvrigt ikke er en forudsætning for at kunne afgive tilbud i alle sammenhænge af kommunens bygge- og anlægsopgaver.

Leverandørlisten kan således ikke kvalificeres som et dynamisk indkøbssystem, og MMJJ's anbringende om, at der er tale om et dynamisk indkøbssystem, beror på en vildfarelse. Et dynamisk indkøbssystem udgør en fuldt ud formaliseret indkøbsprocedure, hvor alle egnede ansøgere optages i systemet, og hvor ordregiveren er forpligtet til at give de optagne leverandører adgang til at afgive tilbud i de efterfølgende miniudbud.

Lovligheden af Helsingør Kommunes beslutning om suspension falder derfor uden for klagenævnets kompetence, idet Helsingør Kommune dog ikke bestrider, at de praktiske omstændigheder som konsekvens af en sådan beslutning kan have en udbudsretlig karakter. Dette er imidlertid ikke MMJJ's påstand eller genstand for denne klage, som udelukkende angår lovligheden af en kommunal beslutning.

Hvis klagenævnet finder, at nævnet har kompetence til at realitetsbehandle klagen, skal den dog afvises som følge af MMJJ's manglende retlig interesse. MMJJ har ikke godtgjort at have konkret aktuel retlig interesse i at få klage-

sagen behandlet ved klagenævnet. MMJJ har ikke påvist, at virksomheden under suspensionen fra leverandørlisten er blevet forbigået ved en konkret gennemført eller igangværende kontraktprocedure eller en konkret licitation udbudt i henhold til tilbudsloven. MMJJ har desuden ikke godtgjort at have lidt et tab som følge af suspensionen.

Der foreligger herefter ikke en sådan konkret og aktuel udbudsretlig interesse, som kan begrunde behandling af sagen ved klagenævnet.

Leverandørlisten er et administrativt redskab, som er anvendt i forbindelse med kommunens frie valg ved indhentelse af underhåndbud efter tilbudsloven. Tilbudsloven giver offentlige myndigheder et betydeligt skøn og en betydelig frihed ved udvælgelsen af virksomheder til underhåndsbud. Kommunens leverandørliste er blot et administrativt hjælpemiddel til udøvelsen af dette skøn.

Klagenævnet har ikke en generel tilsynskompetence over kommunens forvaltning og har ikke kompetence til at prøve generelle kommunale forvaltningsakter. Klagenævnets opgave er at prøve, om ordregiveren har overtrådt udbudsreglerne ved en udbuds- eller tilbudsprocedure.

MMJJ har gjort gældende, at Helsingør Kommunes udelukkelse af virksomheden fra leverandørlisten er sket på et ulovligt grundlag, og at kommunens administration af udelukkelse af leverandører fra leverandørlisten er ulovlig. Kommunens beslutning om at udelukke leverandører fra leverandørliste kan alene ske ved at overholde de grundlæggende principper om ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet.

Klagen angår således ikke en konkret overtrædelse af udbudsloven eller tilbudsloven, men derimod en overtrædelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger i forbindelse med kommunens administration af en leverandørliste. Kommunen administrerer sin leverandørliste uden iagttagelse af sædvanlige krav om konkret og saglig sagsbehandling, herunder grundreglerne i udbudsloven om ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet, jf. udbudslovens § 2.

Leverandørlisten, der administreres via www.comdia.com, udgør et dynamisk indkøbssystem efter udbudslovens § 101. Der er tale om et dynamisk indkøbssystem til indkøb af varer, bygge- og anlægsarbejder og

tjenesteydelser, der er generelt tilgængelige på markedet og opfylder Helsingør Kommunes krav.

Når en leverandørliste er etableret som et dynamisk indkøbssystem efter udbudslovens §§ 101 ff., og kommunen ved optagelse eller udelukkelse af leverandører eller ved tildeling af konkrete opgaver overtræder f.eks. udbudslovens § 2 om ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet, er klagenævnet rette klageinstans.

Ligebehandlingsprincippet – der også gælder for leverandørliste, selvom de ikke nødvendigvis er omfattet af udbudsloven – betyder, at en kommune ikke kan afvise en leverandør fra en leverandørliste alene på grund af en verserende tvist, medmindre tvisten har en direkte og dokumenterbar indvirkning på leverandørens evne til at levere ydelser i overensstemmelse med kommunens krav. Dette støttes tillige af klagenævnets praksis, hvor det er fastslået, at en verserende voldgiftssag ikke i sig selv er tilstrækkelig til at udelukke en leverandør.

Proportionalitetsprincippet indebærer, at en kommune kun må afvise en leverandør, hvis afvisningen står i et rimeligt forhold til den konkrete situation. En verserende tvist om ekstraarbejde kan være relevant, men afvisningen skal være proportional med tvistens karakter og betydning for leverandørens evne til at opfylde fremtidige kontrakter. Udelukkelsen er et udslag af en ”automatisk handling” fra kommunens side, og der har således ikke været konkrete overvejelser om at overholde de udbudsretlige principper.

Gennemsigtighedsprincippet kræver, at kommunens beslutninger om afvisning af leverandører er dokumenterede og begrundede. Kommunen skal sikre, at leverandøren får mulighed for at fremlægge dokumentation for sin pålidelighed, f.eks. gennem ”self-cleaning”, jf. udbudslovens § 138.

Kommunen har ikke inddraget relevante juridiske forvaltningsretlige principper i sin sagsbehandling, herunder ligebehandling, proportionalitet eller gennemsigtighed, eller foretaget nogen form for konkret afvejning i forbindelse med sin beslutning. Selvom kommunen måtte have haft sådanne overvejelser, kunne det ikke føre til en lovlig udelukkelse fra leverandørlisten.

Hvis Helsingør Kommune får medhold i, at der ikke er tale om et dynamisk indkøbssystem, jf. udbudslovens § 101, er klagenævnet ikke er begrænset til

at træffe afgørelse i sager, som vedrører udbudsloven. Ordningen via www.comdia.com blev etableret som et administrativt redskab med henblik på at understøtte kommunens indhentelse af underhåndbud efter tilbudsloven, og lov om Klagenævnet for Udbud § 1, stk. 2, nr. 4, nævner tilbudsloven som et regelsæt, hvis håndhævelse er omfattet af loven.

Klagenævnet udtaler

Efter lov om Klagenævnet for Udbud § 10, stk. 1, 1. pkt., jf. § 1, stk. 2, nr. 1-4, har klagenævnet bl.a. kompetence til at behandle klager over offentlige ordregiveres overtrædelse af udbudsloven, EU-retten vedrørende indgåelse af offentlige kontrakter og lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren. Klagenævnets kompetence omfatter ikke behandling af klager over ordregiveres overtrædelse af almindelige forvaltningsretlige principper og grundsætninger.

MMJJ's klage vedrører ikke en udbudsproces eller en proces efter tilbudsloven, men er derimod en klage over Helsingør Kommunes beslutning om at suspendere virksomheden fra en leverandørliste.

Det fremgår, at leverandørlisten finder anvendelse ved byggerier i prisintervallet fra 30.000 kr. til 3 mio. kr. Efter oplysningerne om etableringen og anvendelsen af leverandørlisten, herunder at virksomhederne på listen ikke er garanteret adgang til at afgive tilbud på kommunale bygge- og anlægskontrakter, har leverandørlisten ikke karakter af et dynamisk indkøbssystem, jf. udbudslovens §§ 101-108.

Herefter, og da klagen ikke vedrører et konkret udbud eller licitation, er spørgsmålet, om Helsingør Kommune ved sin beslutning af 16. maj 2024 har været berettiget til at udelukke MMJJ fra leverandørlisten, ikke omfattet af klagenævnets kompetence.

Klagenævnet afviser på denne baggrund klagen.

Herefter bestemmes

Denne klage afvises.

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger til den anden part.

Klagegebyret tilbagebetales.

Erik P. Bentzen