

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

K E N D E L S E

Privathospitalet Mølholm P/S
(advokat Jacob Guldborg Rasmussen, Odense)

mod

Region Syddanmark
(advokat Martin Stæhr, Hellerup)

Intervenient:
Privathospitalet Kollund A/S
(selv)

Klagenævnet har den 2. februar 2026 modtaget en klage fra Privathospitalet Mølholm P/S ("Mølholm").

Mølholm har anmodet om, at klagenævnet tillægger klagen opsættende virkning.

Region Syddanmark har protesteret mod, at der tillægges klagen opsættende virkning.

Klagenævnet har truffet afgørelse vedrørende opsættende virkning på det foreløbige grundlag, der foreligger, nemlig klageskrift med bilag 1-18, processkrift 1, svarskrift med bilag A, replik, duplik med bilag B og processkrift 2.

Klagens indhold

Klageskriftet indeholder følgende påstande:

”Påstand 1:

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Region Syddanmark har handlet i strid med ligebehandlingsprincippet, gennemsigtighedsprincippet og proportionalitetsprincippet i udbudslovens § 2 ved at afvise Mølholms tilbud som ikke-konditionsræssigt, fordi Mølholm i sit tilbud har anvendt kravspecifikationen og tilbudslisten fra det oprindelige udbud.

Påstand 2:

Klagenævnet for Udbud skal annullere Region Syddanmarks tildelingsbeslutning af 23. januar 2026.”

Klagenævnet forstår klageskriftet således, at påstand 2 angår delaftale 1-5.

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

Andre oplysninger i sagen

Første udbud

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 758976-2025 af 14. november 2025, offentliggjort den 17. november 2025, udbød Region Syddanmark som offentligt udbud efter udbudslovens afsnit III en rammeaftale om ortopædkirurgiske ydelser i en 4-årig periode til en anslået værdi på 158.460.571 kr. Udbuddet var opdelt i seks delkontrakter omfattende forskellige kirurgiske ydelser.

Inden for tilbudsfristen den 1. december 2025 modtog Region Syddanmark tilbud på alle seks delkontrakter fra bl.a. Mølholm.

Den 3. december 2025 skrev Region Syddanmark til Mølholm bl.a.:

”Jeres tilbud er konditionelt. Det kan dog oplyses, at jeres samlede tilbudspris på delkontrakt 6 er mere end 20 % højere end den lavest tilbudte pris på den pågældende delkontrakt. Jf. udbudsbetingelsernes pkt. 13 kan vi derfor ikke tage jeres tilbud på delkontrakt 6 i betragtning.

Region Syddanmark har til orientering samlet set kun modtaget to konditionelle tilbud. Med henblik på at sikre tilstrækkelig konkurrence er det

derfor besluttet – i overensstemmelse med udbudsreglerne – at annullere udbuddet og iværksætte et nyt udbud snarest, formentlig i den kommende uge.”

Andet udbud (genudbuddet)

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 814881-2025 af 8. december 2025, offentliggjort den 9. december 2025, genudbød Region Syddanmark rammeaftalen.

I udbudsbetingelserne står der bl.a.:

”1.3 Den udbudte genstand og omfang

...

Formålet med dette udbud om udførelse af ortopædkirurgiske ydelser er at sikre patienter, som regionen ikke selv kan tilbyde behandling inden for ventetidsgarantien, tilbud om udredning og/eller behandling inden for de til enhver tid gældende tidsfrister for udredningsretten og behandlingsgarantien.

Det primære mål med udbuddet er derfor at udvide regionens kapacitet til at tilbyde udredning og/eller behandling inden for udredningsretten og behandlingsgarantien. Leverandøren får herved ved Kontraktens indgåelse status af samarbejdssygehus, jf. Sundhedslovens § 75, stk. 2, og Bekendtgørelse om ret til sygehusbehandling m.v. § 15.

Udbuddet har tillige til formål at understøtte regionens overordnede målsætning om at kunne levere behandling på et højt niveau. Dette skal ske ud fra hensynet til den rette kvalitet, det rette serviceniveau og den mest fordelagtige pris.

...

3 Udbudsmateriale

Udbudsmaterialet består – udover af udbudsbekendtgørelsen – af følgende dokumenter:

...

- Udkast til Kontrakt med følgende bilag:
 - ...
 - Kontraktbilag 2: Kravspecifikation
 - Kontraktbilag 3: Tilbudsliste
 - ...

...

7 Afgivelsen af tilbud

...

7.2 Form

Tilbuddet skal fremsendes via CTM. Tilbud, der ikke fremsendes via CTM, er ukonditionsmæssige og vil blive afvist.

Tilbuddet skal indeholde de dokumenter og oplysninger, der anmodes om i CTM og udbudsmaterialet i øvrigt. Tilbudsgiver opfordres til udelukkende at uploade dokumenter som Ordregiver efterspørger i udbudsmaterialet og/eller i CTM.

Der henvises yderligere til tjeklisten i pkt. 18.

...

8 Prisoplysning

Priser på de i Kontraktbilag 3 anførte Ydelser skal opgives i danske kroner, ekskl. moms, men inkl. evt. øvrige afgifter og told.

Såfremt et eller flere felter ikke er udfyldt med en pris, vil Ordregiver betragte Ydelsen som ikke tilbudt af Tilbudsgiveren. Manglende udfyldelse vil blive betragtet som om, at Tilbudsgiver ikke ønsker at byde på den pågældende delkontrakt.

Den tilbudte pris i Kontraktbilag 3 gælder for hele forløbet i forbindelse med en henvisning, medmindre andet fremgår af principperne i den gældende specialeaftale og tro & love-erklæring. Den tilbudte pris kan derudover reguleres i henhold til Kontraktens pkt. 10.1.1.

...

10.5 Antal leverandører

Kontrakten, der vil blive indgået på baggrund af dette udbud, agtes indgået med op til 4 leverandører pr. delkontrakt.

Ordregiver agter således på den enkelte delkontrakt at indgå aftaler med de op til 4 Tilbudsgivere, der afgiver de samlede bedste tilbud på den pågældende delkontrakt i henhold til tildelingskriteriet, jf. pkt. 13.

...

13 Tildelingskriterium

Identificering af det økonomiske mest fordelagtige tilbud vil ske ved anvendelse af tildelingskriteriet ”Pris”, idet Ordregiver agter at indgå kontrakt med de op til 4 Tilbudsgivere, der afgiver tilbud med den laveste samlede tilbudspris pr. delkontrakt, jf. Kontraktbilag 3.

Tilbudspriserne vil blive rangeret efter den samlede tilbudspris pr. delkontrakt. Tilbudsgiver med den laveste samlede tilbudspris på den enkelte delkontrakt vil blive tildelt en kontrakt. Tilbudsgiver med den næstlaveste samlede tilbudspris, Tilbudsgiver med den tredjelaveste samlede tilbudspris samt Tilbudsgiver med den fjerdelaveste samlede tilbudspris vil hver især alene blive tildelt en kontrakt på den enkelte delkontrakt, såfremt det pågældende tilbud har en samlet tilbudspris, der er under 25% højere end tilbuddet med den laveste pris på delkontrakten.

...

15 Grundlag for udelukkelse af Tilbudsgivere

15.1 Generelt

Ordregiver kan i henhold til udbudsreglerne være forpligtet til at se bort fra et tilbud, som ikke nøje overholder forskrifterne i udbudsmaterialet. Ordregiver anbefaler derfor, at Tilbudsgiver sætter sig grundigt ind i udbudsmaterialet og udarbejder sit tilbud i overensstemmelse hermed.

Det er som udgangspunkt ikke lovligt for Ordregiver at tillade Tilbudsgiver at korrigere et fejlbehæftet tilbud efter tilbudsfristen, idet dette kun lader sig gøre inden for de rammer, der følger af udbudsreglerne.

Ordregiver kan, såfremt dette ikke i det konkrete tilfælde vil være i strid med udbudsreglerne, i øvrigt vælge at indhente dokumentation fra en Tilbudsgiver, herunder eksempelvis dokumentation for Tilbudsgivers overholdelse af udbuddets og Kontraktens minimums- og mindstekrav.

15.2 Forbehold

Ordregiver er forpligtet til at afvise tilbud med forbehold over for udbuddets grundlæggende elementer. Ordregiver er endvidere som udgangspunkt berettiget til at afvise tilbud med forbehold over for ikke-grundlæggende elementer i udbuddet.

...

18 Tjekliste for Tilbudsgiver

Nedenstående tjekliste indeholder en oversigt over hvilke dokumenter, der skal returneres som en del af tilbuddet.

Udover de oplysninger, der følger direkte af tjeklisten nedenfor, skal Tilbudsgiver i CTM angive de oplysninger, der bliver bedt om i CTM.

- Udbudsbilag 1 ESPD (også for eventuelle konsortiedeltagere).
- Kontraktbilag 2 Kravspecifikation. Bedes underskrevet af Tilbudsgiver.
- Kontraktbilag 3 Tilbudsliste. Bedes underskrevet af Tilbudsgiver.
- ...”

Af kontraktbilag 2, Kravspecifikation, fremgår bl.a.:

”2 Mindstekrav

Regionen har i pkt. 3 indsat krav til de udbudte ydelser. Der er tale om mindstekrav (”MK”). Mindstekrav er krav, der **skal** opfyldes. Såfremt et eller flere mindstekrav ikke er opfyldt, er tilbuddet ukonditionsmæssigt, og Ordregiver er forpligtet til at afvise tilbuddet som ukonditionsmæssigt. Der kan ikke tages forbehold for mindstekravene. Tilbudsgiver garanterer ved afgivelse af tilbud, at samtlige mindstekrav kan opfyldes.

Tilbudsgiver bedes nedenfor i pkt. 3 sætte kryds (X) for at bekræfte, at Tilbudsgiveren lever op til de enkelte mindstekrav. Derudover bedes Tilbudsgiver i pkt. 4 underskrive dokumentet.

3 Krav til den udbudte ydelse

Nr	Krav	Er MK opfyldt?(sæt X hvis opfyldt)
1	Generelle krav	
MK 1.1	Leverandøren skal udpege en virksomhedsansvarlig læge.	
MK 1.2	Leverandøren skal have en plan for vagtberedskab og en opgørelse over tilstedeværelse af personale. Planen skal omfatte hele Leverandørens virksomhed og tage højde for mulige løsninger i situationer, hvor ressourcer og kompetencer ikke er til stede. Planen skal udleveres til Regionens anmodning. Der skal i forbindelse med behandling under indlæggelse være mulighed for assistance fra en speciallæge i ortopædisk kirurgi i løbet af kort tid (mindre end 30 minutter). Desuden skal det, i de tilfælde hvor der gøres brug af anæstesi, være muligt at få umiddelbar assistance fra anæstesiologisk speciallæge under anæstesen, under opvågningen og indtil patienten er stabiliseret respiratorisk og kredsløbsmæssigt og relevant smertebehandlet. Når patienten herefter er vågen og stabiliseret, skal der kunne fås assistance fra speciallæge i anæstesiologi i løbet af kort tid (mindre end 30 minutter).	

...

4 Tilbudsgivers underskrift

Ved sin underskrift nedenfor garanterer Tilbudsgiver, at Tilbudsgivers tilbud overholder mindstekravene i nærværende bilag, og at levering i øvrigt vil ske i overensstemmelse med tilbuddet.”

Af kontraktbilag 3, Tilbudsliste, fremgår bl.a.:

”For hver delkontrakt bedes Tilbudsgiver angive, hvilken/hvilke matrikel/matrikler Tilbudsgiver ønsker at tilbyde udførelsen af delkontrakten på.

Tilbudsgiver må alene udfylde de grønne felter i nedenstående.

Tilbudsgiver bedes underskrive i de dertil beregnede felter.”

Under hver delaftale er der i tilbudslisten anført:

”

Matrikel/Matrikler			
Navn	Adresse		

Dato	Underskrift	Underskrivers navn	Tilbudsgivers navn

”

Ved tilbudsfristens udløb den 19. januar 2026 havde Region Syddanmark modtaget tilbud fra bl.a. Mølholm, Aleris A/S, Capio A/S, Medin Privatklinik og Privathospitalet Kollund A/S.

Mølholms tilbud var vedlagt den kravspecifikation, Mølholm havde indleveret som en del af sit tilbud i det første, annullerede udbud. Mølholm havde underskrevet kravspecifikationen den 28. november 2025. Desuden havde Mølholm som en del af tilbuddet vedlagt en udfyldt tilbudsliste svarende til den tilbudsliste, der indgik i udbudsmaterialet ved det første udbud.

Mølholm fremsendte sammen med tilbuddet en udskrift af behandlingsregistret, hvoraf fremgår bl.a.:

”

SOR-ID	CVR-nummer	Organisation	Organisationstype	P-nummer	Enhed
1257901000016002	35206264	Privathospitalet Mølholm	Privat	1020874517	Privathospitalet Mølholm København, afdeling
1309441000016004	35206264	Privathospitalet Mølholm	Privat	1020930965	Privathospitalet Mølholm, Neuropsykiatri, Aarhus, Højbjerg
300761000016002	35206264	Privathospitalet Mølholm	Privat	1018367978	Privathospitalet Mølholm Vejle, afdeling
542631000016005	35206264	Privathospitalet Mølholm	Privat	1029705409	Allévia ved Privathospitalet Mølholm, Aarhus, afdeling
574671000016003	35206264	Privathospitalet Mølholm	Privat	1020039449	Privathospitalet Mølholm Aarhus, Højbjerg afdeling

”

Den 23. januar 2026 besluttede Region Syddanmark at afvise Mølholms tilbud som ukonditionsmæssigt. Af brevet fremgår bl.a.:

”Privathospitalet Mølholm har som sit tilbud fremsendt Kontraktbilag 2 (Kravspecifikation) og Kontraktbilag 3 (Tilbudsliste) fra det annullerede udbud (med sagsnummer 25/49620) og ikke de kontraktbilag, der vedrører genudbudet (med sagsnummer 25/57376). De kontraktbilag, som Privathospitalet Mølholm skulle have benyttet i forbindelse med afgivelsen af tilbud i genudbuddet, var tilgængelige i CTM sammen med det øvrige for genudbuddet relevante udbudsmateriale.

Region Syddanmark er hverken forpligtet eller berettiget til at lade jer fremsende de korrekte bilag efter tilbudsfristens udløb. Det følger af det udbudsretlige ligebehandlingsprincip.”

Region Syddanmark meddelte samtidig, hvilke tilbudsgivere regionen havde til hensigt at tildele de seks delkontrakter.

Parternes anbringender

Ad ”fumus boni juris”

Mølholm har under henvisning til det, som er anført ad påstand 1 og 2, gjort gældende, at betingelsen om ”fumus boni juris” er opfyldt.

Region Syddanmark har under henvisning til det, som er anført ad påstand 1 og 2, gjort gældende, at betingelsen om ”fumus boni juris” ikke er opfyldt.

Særligt vedrørende påstand 1 har Mølholm gjort gældende, at Mølholms anvendelse af den oprindelige kravspecifikation og tilbudsliste i genudbuddet ikke gjorde Mølholms tilbud ukonditionsmæssigt.

Kravspecifikationen og tilbudslisten blev indleveret samlet og rettidigt i forbindelse med genudbuddet. Bilagene må derfor naturligt forstås som et samlet forpligtende tilbud for Mølholm i forhold til genudbuddet. Mølholms tilbud kan ikke meningsfuldt forstås som relateret til et andet udbud.

Der er ikke aftaleretlige holdepunkter for, at Mølholm ville kunne fragå sit tilbud, og Mølholm må anses for at være forpligtet af sit tilbud i genudbuddet. Det forhold, at ”sagsnr.: 25/49620” (det oprindelige udbuds sagsnr.) fremgik af bilagene, er derfor ikke egnet til at så tvivl om, at Mølholm har afgivet et forpligtende tilbud over for Region Syddanmark. Det samme gælder det forhold, at kravspecifikationen, som blev genanvendt fra det oprindelige udbud, er underskrevet, før genudbuddet blev annonceret, og at tilbudslisten ikke er underskrevet. Underskriftsfeltet i tilbudslisten er ikke formuleret som et ”skal”-krav, og der er i udbudsmaterialet ikke knyttet nogen virkning til, at feltet ikke udfyldes.

Klagenævnets kendelse af 19. januar 2024, BKI Foods A/S mod Region Syddanmark m.fl., er ikke sammenlignelig. Mølholms tilbud kan bedømmes klart og på lige fod med de øvrige tilbud ud fra oplysningerne i kravspecifikationen og tilbudslisten. Tildelingskriteriet er ”Pris”, og tilbudslisten indeholder (kun) to felter på den enkelte delaftale; nemlig pris for udredning og pris for den ortopædkirurgiske ydelse. Der er således ikke behov for at supplere eller indlevere ny tilbudsliste. Mølholms tilbud er indleveret rettidigt, og priserne kan evalueres entydigt uden behov for rekonstruktion/skøn på baggrund af tilbudslisten og kravspecifikationen. Der er i tilbudslisten desuden ikke nye oplysninger om de ortopædkirurgiske ydelser, der afgives tilbud på. Da der er tale om evaluering af det indleverede tilbud – og ikke en efterfølgende berigtigelse/supplering – vil evaluering af tilbuddet ikke indebære en konkurrencemæssig fordel for Mølholm.

Mølholms fejl var bagatelagte formalitetsfejl, som ikke berettigede regionen til at forkaste tilbuddet og dermed udelade Mølholm fra tildelingsbeslutningen af genudbuddets rammeaftaler.

Risikoen for usikkerhed vedrørende indholdet af et tilbud påhviler tilbudsgiveren. Mølholm bærer derfor risikoen for ved en fejl at have genanvendt kontraktbilag 2, Kravspecifikation, og ved at have udfyldt kontraktbilag 3, Tilbudsliste, fra det oprindelige udbud i stedet for bilagene fra genudbuddet.

Som udgangspunkt karakteriseres enhver uoverensstemmelse mellem et tilbud og udbudsmaterialet ud fra en principiel betragtning som et forbehold.

Det følger af fast praksis, at klagenævnet ved vurderingen af, om et tilbud er konditions-mæssigt, inddrager væsentligheden af de usikkerheder eller mangler, et tilbud måtte være behæftet med, jf. bl.a. klagenævnets kendelser af 15. juni 2021, Entreprenørfirma Brdr. Møller A/S mod Silkeborg Kommune, og af 14. november 2025, Jacobs Douwe Egberts DK ApS mod Syddansk Universitet.

Det følger modsætningsvis, at hvis en afvigelse/fejl er bagatelagtig, kan det ikke medføre, at tilbuddet skal anses som ukonditions-mæssigt, blot fordi der er anvendt et tidligere bilag. Fejlen/manglens betydning for udbuddet må vurderes konkret på baggrund af udbudsmaterialets krav og formuleringer, jf. klagenævnets kendelser af 19. november 2013, Gustav H. Christensen A/S mod Morsø Spildevand A/S, og af 8. juni 2010, OK Entreprise A/S mod Tønder Forsyning A/S. Det må således konkret vurderes, om en uoverensstemmelse reelt er et forbehold for krav i udbudsmaterialet, og som derfor er egnet til at skabe berettiget tvivl om tilbuddets indhold, eller om udbuddets krav er opfyldt.

Det fremgår ikke af udbudsmaterialet, at enhver uoverensstemmelse mellem udbudsmaterialet og tilbud ville medføre, at tilbuddet blev afvist. Derfor har Region Syddanmark ikke haft pligt til at afvise tilbuddet, jf. udbudslovens § 159, stk. 6, og regionen kunne i overensstemmelse med klagenævnets praksis ikke afvise tilbuddet uden at vurdere betydningen/væsentligheden af uoverensstemmelserne mellem udbudsmateriale og tilbuddet. Region Syddanmark har ikke foretaget en sådan vurdering.

Det var ikke proportionalt at forkaste tilbuddet og udelukke Mølholm fra rammeaftale 1-5, jf. udbudslovens § 2. Fejlen/manglen ændrer ikke på, at Mølholm (fortsat) opfylder udbuddets mindstekrav. Genudbuddet stiller færre mindstekrav end det oprindelige udbud. Mølholms anvendelse af den oprindelige kravspecifikation indebærer på den baggrund reelt en overopfyldelse af mindstekravene, da Mølholm har garanteret flere mindstekrav, end hvad der er pligt til i genudbuddets mindstekrav. Mølholms anvendelse af kravspecifikation og tilbudsliste for det oprindelige udbud indebærer således ikke, at tilbuddet ikke længere overholder udbudsbetingelserne eller mindstekrav i genudbuddet. Ændringerne i genudbuddet har i al væsentlighed kun

karakter af ordensmæssige/redaktionelle ændringer, som ikke har indholdsmæssig betydning. Mølholms tilbud er derfor afgivet på baggrund af et udbudsmateriale, som i al væsentlighed er indholdsmæssigt ens med det oprindelige udbud. Uoverensstemmelserne mellem tilbuddet og udbudsmaterialet angår ikke grundlæggende elementer i de ydelser, der skal leveres. Uoverensstemmelserne er ikke egnede til at skabe tvivl om indholdet af tilbuddet og derfor konkret bagatelagtige.

Mølholm har således ikke taget forbehold for genudbuddets ydelser eller krav, og tilbuddet skal forstås som en accept af genudbuddets vilkår. Mølholms tilbud kan derfor vurderes på lige fod med de øvrige tilbudsgivere og opfylder mindstekravene, hvilket Region Syddanmark heller ikke synes at bestride.

Kravspecifikationen og tilbudslisten i genudbuddet er i al væsentlighed indholdsmæssigt ens i forhold til det annullerede udbud. De få øvrige ændringer er ordensmæssige/redaktionelle ændringer uden indholdsmæssig betydning og har ikke karakter af mindstekrav. Mølholm har udfyldt alle ”skal”-felter og priser i udbudsmaterialet. Det fremgår ikke af kravspecifikationen eller af tilbudslisten, at manglende overholdelse af konkrete eller ordensprægede bestemmelser i udbudsmaterialet indebærer, at et tilbud skal anses for ukonditionsmæssigt.

Det forhold, at der i genudbuddet er tilføjet en kolonne i kravspecifikationen, hvor tilbudsgiveren ”bedes” sætte kryds (x), er ikke egnede til at skabe tvivl om, at Mølholm har erklæret at overholde mindstekravene. Desuden indebærer formuleringen ”bedes”, at udfyldelse af kolonnen ikke er et ufravigeligt formkrav, da det ikke er formuleret som et ”skal”-krav. Da der ikke kan tages forbehold for mindstekrav, er der ingen selvstændig virkning af, at der sættes kryds (x) ud for hver enkelt mindstekrav, når Mølholm i øvrigt har underskrevet bilaget og dermed garanteret, at mindstekravene overholdes. Det følger udtrykkeligt af pkt. 4 i kravspecifikationen, som Mølholm har underskrevet, at tilbudsgiver ”Ved sin underskrift nedenfor garanterer ..., at Tilbudsgivers tilbud overholder mindstekravene i nærværende bilag, og at levering i øvrigt vil ske i overensstemmelse med tilbuddet”. Mindstekravenes overholdelse er dermed allerede garanteret ved Mølholms underskrift. De tilføjede afkrydsningsfelter er udtryk for dobbeltkonfekt. Reelt set er kolonnen til afkrydsning irrelevant/ikke egnede til sikring af opfyldelse af mindstekravene, når der er underskrevet med den anførte formulering i pkt. 4.

Det forhold, at Region Syddanmark indsatte kolonnen for at skærpe tilbudsgivernes opmærksomhed om mindstekravene, fordi to tilbudsgivere i det oprindelige udbud ikke havde afleveret en korrekt og underskrevet kravspecifikation, understøtter, at kolonnen alene var af ordensmæssig karakter, når det ses i lyset af, at kravspecifikationen i øvrigt er underskrevet under pkt. 4.

At underskriften under hver enkelt mindstekrav ikke har materiel betydning understøttes desuden af, at Region Syddanmark allerede i det oprindelige udbud vurderede, at Mølholms tilbud var konditionsmæssigt.

Det er uden betydning, at kravspecifikationen er underskrevet før annoncering af genudbuddet, når genudbuddet reelt var en lempelse af mindstekravene, som Mølholm opfyldte.

Mindstekrav MK 1.6 i genudbuddet, hvor der er sket en præcisering af, at der skal være 70 km i "kørefast" til regionsgrænsen, er ikke relevant for Mølholm, da Mølholm udfører alle behandlinger på sit hospital centralt placeret i Vejle i Region Syddanmark, og det er ikke relevant at overveje brugen af underleverandører.

Der er ingen materiel virkning af, at Mølholm også har garanteret at opfylde de to udgåede mindstekrav, MK 2.2 og MK 5.2, og opfyldelsen heraf har ikke haft betydning for Mølholms prissætning af Mølholms tilbud i genudbuddet.

Mindstekrav MK 2.2. indebar, at "Leverandøren skal sikre, at der er adgang til peroperativ ultralydsscanning og røntgen på matriklen". Mølholm har egne scanningsfaciliteter på sit hospital i Vejle i Region Syddanmark og benytter sig ikke af underleverandører. Da Mølholm allerede opfylder det frafaldne mindstekrav og ikke har haft behov for at gøre investeringer/indkøb for at opfylde kravet, har kravet ikke betydning for Mølholms prissætning.

I mindstekrav MK 2.5 og MK 2.6 er der om det kliniske personale i genudbuddet tilføjet, "der udfører ydelser i henhold til Kontrakten". Der er alene tale om redaktionelle ændringer, som er uden egentligt materielt indhold, da det tilføjede allerede følger af en naturlig sproglig forståelse af mindstekravene. Det understøttes af, at der næppe udbudsretligt ville kunne stilles krav til personale, som ikke var relevante for kontraktens opfyldelse. Det tilføjede ændrer således ikke på kravets indhold.

Ændringen af mindstekrav MK 2.7, hvor der er sket en præcisering af kravet vedrørende placeringen af eventuelle underleverandørers scanningsfaciliteter, er ikke relevant/har ikke betydning for Mølholms tilbud, da Mølholm ikke benytter underleverandører og har egne scanningsfaciliteter på sit hospital i Vejle i Region Syddanmark. Mølholm opfylder således mindstekravets første led, mens det andet led ikke har relevans for Mølholms tilbud. Mølholm råder over de formentlig mest avancerede scanningsfaciliteter med størst kapacitet i privat regi centralt placeret i Region Syddanmark. Scanningsfaciliteterne omfatter 2 MR-scannere og 1 CT-scanner samt billeddiagnostikcenter. Det kan derfor helt afvises, at det ville blive relevant for Mølholm at anvende underleverandører.

Mindstekrav MK 5.2 indebar, at ”For mediale uni-knæ gælder, at kirurgen som foretager operationen ikke må foretage mindre end 10 mediale uni-knæalloplastikker årligt og ikke under 20% af den samlede produktion som uni-knæ”. Da Mølholms kirurger allerede opfyldte det frafaldne mindstekrav, har heller ikke dette krav haft betydning for Mølholms prissætning.

Mølholms prissætning i det oprindelige udbud og genudbuddet var identisk på delaftale 1-5. Dette støtter, at mindstekravene ikke havde betydning for prissætningen.

Det er alene en ordensmæssig formataendring, at tilbudslisten i genudbuddet blev opsat i et Excel-regneark fremfor i Word-format. Ændringen havde ikke indholdsmæssig betydning for tilbudspriser pr. forløb. Den samlede tilbuds-sum kan således (nemt) udregnes ved at lægge de (få) tilbudspriser sammen, og Mølholms tilbud er fuldt sammenlignelig med de øvrige tilbud.

Det afgørende er, at Region Syddanmark ikke har skulle gætte eller rekonstruere tilbuddet, men klart ud af tilbuddet kunne læse Mølholms tilbudspris.

Underskriftsfelterne, som blev tilføjet tilbudslisten i genudbuddet, er heller ikke egnet til at skabe tvivl om den tilbudte ydelse eller Mølholms vedståelse heraf, herunder da underskriften af kravspecifikationens pkt. 4 indebar, at Mølholm faktisk garanterede, at ”levering i øvrigt vil ske i overensstemmelse med tilbuddet”.

Underskriftsfeltet er ikke et "skal"-felt. Desuden fremgår det ikke af tilbudslisten, hvorfor der skal skrives under ved prisangivelsen ved hver enkelt delaftale, og hvad konsekvensen ved at undlade underskrift er. Der er dermed ikke knyttet nogen virkning til underskriften.

Mølholms manglende udfyldelse af det i genudbuddet tilføjede felt i tilbudslisten med navn og adresse for matriklen er ikke relevant i forhold til bedømmelsen af, om mindstekrav MK 1.6 var opfyldt, da Mølholm udfører alle ydelser på sit hospital i Vejle.

Mølholm havde desuden allerede som en del af tilbudsmaterialet oplyst sit sygehusnummer for privathospitalet i Vejle til Region Syddanmark, hvorved det var muligt at se, hvor ydelserne blev udført, jf. hertil mindstekrav MK 2.1, hvorefter sygehusnummeret skulle oplyses.

Der er ikke grundlag for at forstå Mølholms udskrift fra behandlingsstedsregisteret som et forbehold for MK 1.6, selvom det fremgår af udskriften, at ét af fem behandlingssteder er en afdeling i København, herunder henset til Mølholms oplysning om sygehusnummer for privathospitalet i Vejle. Det har desuden formodningen imod sig, at Mølholm ville tage forbehold herfor, da det ville indebære en misligholdelse af aftalen, hvis der blev leveret ydelser i København, når der er krav om, at dette skal ske 70 km fra regionsgrænsen. MK 1.6 er endvidere identisk med formuleringen i det oprindelige udbud, bortset fra at "køreafstand" blev tilføjet i genudbuddet. Mølholm havde underskrevet kravspecifikationen og dermed i pkt. 4 "garanteret", at tilbuddet "overholder mindstekravene", herunder MK 1.6. Mølholm fremsendte tillige udskriften fra behandlingsstedsregisteret i det oprindelige udbud, hvor Region Syddanmark fandt Mølholms tilbud konditionsmæssigt. Mølholms tilbud må derfor tilsvarende vurderes konditionsmæssigt i genudbuddet, og regionen har ikke grundlag for subjektivt at forstå udskriften fra behandlingsstedsregistret som et forbehold.

Mølholm har ikke ved at afgive priser på grundlag af forbrugsestimaterne i tilbudslisten ved det forudgående annullerede udbud skabt tvivl om, hvorvidt Mølholms priser også kan anses for forpligtende i forhold til de justerede forbrugsestimater, som er angivet i tilbudslisten ved genudbuddet.

Antallet af estimerede knæoperationer (126 stk.) i delaftale 5 blev ikke ændret i genudbuddet. Det var alene tale om, at det samme antal operationer

blev udspecificeret/fordelt på de fire selvstændige koder for knæoperationer, som allerede var angivet i tilbudslisten (henholdsvis 35, 40, 11 og 40 stk.). Ændringen indebar ikke en ændring i Mølholms tilbudspriser på de ortopædkirurgiske ydelser på delaftale 5, som er tilbudt under anvendelse af det oplyste om 126 årlige operationer. Mølholms priser på de specificerede knæartroskopier er angivet uden grænse for antallet af den enkelte knæartroskopi, og der er derfor intet aftaleretligt holdepunkt for, at Mølholm ville kunne kræve en anden pris for de specificerede knæartroskopier end anført. Totalen af Mølholms tilbud kan derfor (fortsat) beregnes som det mekaniske resultatet af enhedsprisen udredning + enhedspris ortopædkirurgisk ydelse x 126, som det også var tilfældet i det oprindelige udbud. Det betyder, at der ikke opstår nogen uklarhed/prishul. Der er derfor ikke berettiget tvivl om Mølholms tilbudspris eller tvivl om, hvorvidt prisen skal forstås som forpligtende for Mølholm.

Mølholms anvendelse af den oprindelige kravspecifikation og tilbudsliste påvirker på den baggrund ikke tilbudsevalueringen og indebærer ikke en fordel for Mølholm over for de øvrige tilbudsgivere.

Af samme årsag er en antagelse af Mølholms tilbud i tildelingsbeslutningen ikke i strid med de almindelige udbudsretlige principper om ligebehandling og gennemsigtighed, jf. udbudslovens § 2.

Fejlen ved at anvende de oprindelige kontraktbilag 2 og 3 ville ikke have været bagatelagtig, hvis der havde været indholdsmæssige ændringer i kontraktbilagene, som gjorde, at Mølholms tilbud ikke var sammenligneligt med de øvrige tilbudsgiveres tilbud, eller som indebar en fordel for Mølholm. Dette er imidlertid ikke tilfældet, da mindstekravene er lempet og der skal afgives tilbud ud fra samme økonomiske forudsætninger som ved det oprindelige udbud.

Særligt vedrørende påstand 1 har Region Syddanmark gjort gældende, at Mølholm ikke afgav et forpligtende tilbud, og at Region Syddanmark allerede af denne grund var berettiget til at udelade Mølholms tilbud fra tilbudsevalueringen.

De to centrale tilbudsdokumenter, som Mølholm indleverede, henholdsvis kravspecifikationen og tilbudslisten, var begge udformet på grundlag af de

tilbudsskabeloner, der indgik i udbudsmaterialet ved det forudgående annullerede udbud.

På begge tilbudsdokumenter fremgik det på hver enkelt side, at dokumenterne relaterede sig til udbuddet med ”Sagsnr.: 25/49620”, hvilket var sagsnummeret ved det forudgående annullerede udbud.

Mølholms kravspecifikation var identisk med den kravspecifikation, som Mølholm fremsendte ved det forudgående annullerede udbud, og kravspecifikationen var underskrevet af Mølholm den 28. november 2025 og dermed før, Region Syddanmark den 9. december 2025 offentliggjorde udbudsbekendtgørelsen og det nye udbudsmateriale.

Mølholms tilbudsliste var – udover at den direkte og alene refererede til sagsnummeret for det forudgående annullerede udbud – ikke underskrevet af Mølholm, hvilket ellers indgik som et element i den tilbudsliste, som indgik i udbudsmaterialet ved det påklagede udbud.

Mølholms fremsendelse af tilbudsdokumenterne fra det forudgående annullerede udbud må under disse omstændigheder sidestilles med, at Mølholm slet ikke fremsendte en tilbudsliste og en kravspecifikation, jf. klagenævnets kendelse af 19. januar 2024, BKI Foods A/S mod Region Syddanmark m.fl.

Når et tilbud ikke indeholder en efterspurgt tilbudsliste og en efterspurgt kravspecifikation, kan der ikke anses at være afgivet et forpligtende tilbud. Oplysninger om opfyldelse af mindstekrav samt oplysninger om tilbudte priser er essentielle oplysninger i forbindelse med tilbudsafgivningen ved et udbud, og når ordregiver ikke modtager sådanne oplysninger forud for tilbudsfristen, kan der ikke siges at være afgivet et forpligtende tilbud i udbudsretlig forstand.

Det er alene Mølholm, der bærer risikoen for, at der ved tilbudsafgivningen blev fremsendt en fejlbehæftet kravspecifikation og en fejlbehæftet tilbudsliste. Der var således ingen elektroniske fejl i udbudssystemet, ingen uklarheder i udbudsmaterialet og ingen andre forhold på Region Syddanmarks side, der var medvirkende til, at Mølholm fremsendte forkerte tilbudsdokumenter.

Det var ifølge udbudsbetingelsernes pkt. 7.2 et krav, at tilbuddet skulle indeholde de dokumenter og oplysninger, der blev anmodet om i udbudssystemet (CTM) og udbudsmaterialet i øvrigt, hvilket bl.a. var udfyldte versioner af kravspecifikationen og tilbudslisten.

Henset til kravets karakter og formål kan der ikke for tilbudsgiverne have været tvivl om, at der var tale om et krav, hvis manglende opfyldelse ville føre til afvisning af tilbuddet, medmindre Region Syddanmark efter en konkret vurdering fandt anledning til at foretage afhjælpning efter udbudslovens § 159, stk. 5.

Hvis det lægges til grund, at Mølholm til trods for de fejlbehæftede tilbuds-dokumenter afgav et tilbud, der kan karakteriseres som forpligtende, indeholdt tilbuddet konkrete forbehold, der indebar, at Region Syddanmark var berettiget til at afvise tilbuddet.

Mølholms anvendelse af andre tilbudsdokumenter end de, der blev efterspurgt af Region Syddanmark i udbudsbetingelserne, udgjorde i sig selv et forbehold, jf. bl.a. klagenævnets kendelser af 15. juni 2021, Entreprenørfirma Brdr. Møller A/S mod Silkeborg Kommune, og af 19. januar 2024, BKI Foods A/S mod Region Syddanmark m.fl. Som følge af forskellene mellem kravspecifikation og tilbudslisten ved det forudgående annullerede udbud og det påklagede udbud var der ikke blot tale om en bagatelagtig formalitetsfejl.

Derudover bevirkede Mølholms fejlagtige anvendelse af tilbudsdokumenterne fra det forudgående annullerede udbud, at tilbuddet fra Mølholm materielt set blev afgivet på et andet grundlag, end hvad der fulgte af Region Syddanmarks udbudsmateriale.

Da Mølholm ikke anvendte den korrekte kravspecifikation, undlod Mølholm at bekræfte, at Mølholm opfyldte de enkelte mindstekrav ved tilbuddet. Mølholms undladelse af at bekræfte opfyldelsen af hver enkelt mindstekrav må betragtes som et forbehold i forhold til kravene i kravspecifikationen.

Det var helt bevidst, at Region Syddanmark havde bedt tilbudsgiverne om ved afkrydsning at bekræfte, at de opfyldte de enkelte mindstekrav ved tilbuddet, da der ved det forudgående annullerede udbud var to tilbudsgivere, der ikke havde afleveret en korrekt og underskrevet kravspecifikation som bekræftelse på opfyldelse af mindstekravene. Regionen ønskede således at

skærpe tilbudsgivernes opmærksomhed om mindstekravene i kravspecifikationen ved at pålægge dem ved afkrydsning at bekræfte, at de opfyldte hvert enkelt mindstekrav.

Som følge af Mølholms undladelse af at bekræfte opfyldelsen af de enkelte mindstekrav ved afkrydsning i kravspecifikationen har Mølholm dermed også skabt berettiget tvivl om, hvorvidt de enkelte mindstekrav opfyldes. Dette skal ses i sammenhæng med, at Mølholms underskrift på kravspecifikationen var dateret før offentliggørelsen af udbudsmaterialet, hvorfor underskriften ikke i sig selv kunne tages som udtryk for, at Mølholm opfyldte alle mindstekravene.

Mølholms undladelse af at bekræfte opfyldelsen af hvert enkelt mindstekrav kan under disse omstændigheder ikke betragtes som en bagatelagtig formalitetsfejl. En tilbudsgivers undladelse af at bekræfte opfyldelsen af et enkelt mindstekrav i kravspecifikationen ved afkrydsning ville have bevirket, at Region Syddanmark ville have været forpligtet til at afvise tilbuddet. Af samme årsag må Mølholms fuldstændige undladelse af at forholde sig til opfyldelsen af de enkelte mindstekrav som følge af anvendelsen af kravspecifikationen fra det forudgående annullerede udbud også bevirke, at regionen har været berettiget til at afvise Mølholms tilbud.

Ved det påklagede udbud var der to mindstekrav (MK 2.2 og MK 5.2), der var udgået i forhold til det forudgående annullerede udbud.

Ved at afgive tilbud på baggrund af kravspecifikationen fra det forudgående annullerede udbud var der tale om, at Mølholm i modsætning til de øvrige tilbudsgivere afgav tilbud på grundlag af de udgåede mindstekrav, og Mølholm tog dermed forbehold for Region Syddanmarks krav om, at tilbuddet skulle afgives på grundlag af mindstekravene ved det påklagede udbud.

Uanset Mølholm hermed måtte have overopfyldt Region Syddanmarks mindstekrav, har regionen ikke haft nogen interesse i, at tilbudsgiverne afgav tilbud og prissatte deres ydelser på grundlag af mindstekrav, der ikke var fastsat i udbudsmaterialet.

Hvis Region Syddanmark havde tildelt delaftalerne til Mølholm på grundlag af Mølholms tilbud, ville det i praksis have betydet, at regionen ville skulle indgå rammeaftale med de op til fire leverandører på hver enkelt delaftale på

grundlag af forskellige kravspecifikationer med forskellige mindstekrav. Dette har Region Syddanmark ikke haft noget interesse i, ligesom regionen heller ikke har haft nogen interesse i at skulle betale en enkelt leverandør for opfyldelsen af mindstekrav, som regionen ikke selv har haft behov for skulle indgå i aftalegrundlaget.

Under disse omstændigheder er der ikke tale om, at Mølholms forbehold i form af tilbudsafgivelse på grundlag af udgåede mindstekrav har haft karakter af et bagatelagtigt forbehold.

I kravspecifikationens mindstekrav MK 2.7 havde Region Syddanmark indsat en tilføjelse i forhold til det mindstekrav, der havde været gældende ved det forudgående annullerede udbud.

Følgende tilføjelse var indsat:

”Underleverandøren skal i givet fald udføre scanningen i Region Syddanmark eller maksimalt 70 kilometer (i køreafstand) fra regionsgrænsen til Region Syddanmark.”

Ved at afgive tilbud på grundlag af kravspecifikationen fra det forudgående annullerede udbud, hvor ovenstående afsnit ikke indgik, var der tale om, at Mølholm tog forbehold for at opfylde det pågældende mindstekrav i forhold til underleverandørers udførelse af ydelser.

Det er uden betydning, at Mølholm ikke havde til hensigt at anvende underleverandører i forbindelse med udførelse af ydelser under rammeaftalen, da mindstekrav i et udbud skal håndhæves på et ensartet og objektivi grundlag uden hensyntagen til tilbudsgivernes individuelle forhold. Det kan i øvrigt ikke afvises, at Mølholm ville kunne få behov for at anvende underleverandører i aftaleperioden, hvilket er en mulighed for leverandøren i henhold til rammeaftalen, selv om dette ikke nødvendigvis måtte have været Mølholms forventning på tidspunktet for tilbudsafgivningen. Derfor har reguleringen af leverandørernes anvendelse af underleverandører også haft konkret betydning for Mølholm.

Under disse omstændigheder er der ikke tale om, at forbeholdet blot har haft karakter af et bagatelagtigt forbehold.

Der var flere andre ændringer og justeringer i formuleringen af mindstekravene. Eksempelvis var det i mindstekrav MK 1.6 præciseret, at de anførte maksimalt 70 km skulle forstås som "køreafstand" fra regionsgrænsen til Region Syddanmark. Som et andet eksempel var det i forhold til mindstekravene MK 2.5 og MK 2.6 blevet præciseret, at disse mindstekrav specifikt var rettet mod leverandørens kliniske personale, "der udfører ydelser i henhold til Kontrakten". Der var desuden foretaget en justering i opgørelsen af de estimerede antal behandlingsforløb under delaftale 5.

Der var således flere reelle indholdsmæssige forskelle mellem kravspecifikationen ved det forudgående annullerede udbud og kravspecifikationen ved det påklagede udbud og dermed også tale om, at Mølholm afgav sit tilbud på grundlag af andre vilkår end de, der dannede grundlag for de øvrige tilbudsgivers tilbud.

Disse øvrige forskelle indebar, at Mølholms tilbud indeholdt forbehold. Heller ikke i dette tilfælde har der været tale om forbehold, der blot har kunnet anses for at være af bagetalagtig karakter.

Region Syddanmark har ikke i den konkrete situation, hvor Mølholm formelt og reelt forbeholdt sig, at der skulle gælde andre mindstekrav, end hvad der fulgte af regionens kravspecifikation, været berettiget eller forpligtet til at foretage en konkret vurdering af, om forskellen i mindstekravene har haft betydning i forhold til Mølholm.

Ved det påklagede udbud var tilbudslisten udformet således, at der var angivet felter under hver enkelt delaftale, hvor tilbudsgiver skulle angive 1) dato, 2) underskrift, 3) navn på underskriver og 4) tilbudsgivers navn.

Dette stod i modsætning til tilbudslisten ved det forudgående annullerede udbud, hvor der ikke var stillet krav om underskrift hverken samlet eller for de enkelte delaftaler. Tilbudslisten skulle alene påføres dato og navn på tilbudsgiver ud over angivelse af de efterspurgte priser.

Da Mølholm ved det påklagede udbud indleverede tilbudslisten fra det forudgående annullerede udbud, tog Mølholm forbehold for Region Syddanmarks krav om, at tilbudslisten skulle underskrives for hver enkelt delaftale.

Den manglende underskrift og den manglende angivelse af navn på underskriver har skabt tvivl om, hvorvidt Mølholm reelt ønskede at forpligte sig i forhold til de anførte priser, og der har således ikke blot været tale om et bagatelagtigt forbehold.

I tilbudslisten ved det påklagede udbud var der i modsætning til tilbudslisten ved det forudgående annullerede udbud indsat felter, hvor tilbudsgiverne skulle angive navn og adresser på de matrikler, hvorfra de ortopædkirurgiske ydelser skulle udføres. Kravet om angivelse af navn og adresse på matriklerne var endvidere fremhævet i tilbudslistens vejledning.

Ved at anvende tilbudslisten fra det forudgående annullerede udbud tog Mølholm forbehold for kravet om, at der skulle oplyses navn og adresse på de matrikler, hvorfra ydelserne skulle udføres.

Mølholms forbehold kan ikke anses for blot at være af bagatelagtig karakter, da Mølholms undladelse af at angive de pågældende oplysninger i tilbudslisten indebar, at Region Syddanmark ikke havde mulighed for at påse, om Mølholm havde til hensigt at opfylde mindstekrav MK 1.6 om, at stedet for udførelse af ydelserne skal være placeret maksimalt 70 kilometer (i køreafstand) fra regionsgrænsen til Region Syddanmark.

Det har ikke været et kendt faktum for Region Syddanmark, at Mølholm udfører alle ydelser på sit hospital i Vejle, da Mølholm ikke fremkom med de efterspurgte oplysninger i tilbudslisten om, hvorfra ydelserne ville blive udført.

Mølholm havde som en del af tilbudsmaterialet fremsendt en udskrift fra behandlingsstedsregistret, hvoraf det fremgår, at Mølholm også har en afdeling beliggende i København. Denne oplysning kunne i sammenhæng med Mølholms undladelse af at fremsende en tilbudsliste med de efterspurgte matrikeloplysninger forstås som om, at Mølholm tog forbehold over for kravspecifikationens mindstekrav MK 1.6 om, at stedet for udførelsen af de udbudte ydelser skal være placeret i Region Syddanmark eller maksimalt 70 kilometer (i køreafstand) fra regionsgrænsen til regionen.

Det følger af fast praksis fra klagenævnet, at en tilbudsgiver selv bærer risikoen for, at fejl og uklarheder i tilbudsgiverens tilbud kan blive betragtet som et forbehold.

Mølholms undladelse af at udfylde tilbudslisten med de efterspurgte matrikelnumre har været at betragte som et forbehold, der ikke blot har haft en bagatelagtig karakter.

Tilbudslisten ved det påklagede udbud var i modsætning til tilbudslisten ved det forudgående annullerede udbud opsat i et Excel-regneark, så der på baggrund af de indsatte enhedspriser kunne ske en automatisk beregning af samlede priser i forhold til de enkelte behandlingsforløb og en samlet tilbudspris under de enkelte delaftaler.

Hensigten med at opsætte tilbudslisten i et Excel-regneark fremfor i Word-format var at gøre tilbudsevalueringen simpel og begrænse risikoen for fejl-angivelser og regnefejl.

Ved at anvende tilbudslisten i Word-format fra det forudgående annullerede udbud tog Mølholm forbehold for kravet om, at tilbudslisten i Excel-format skulle anvendes.

Henset til regionens formål med at anvende en tilbudsliste i Excel-format er der ikke tale om et forbehold, der blot kan anses for at være af bagatelagtig karakter.

Tilbudslisten ved det påklagede udbud var i forhold til tilbudslisten ved det forudgående annullerede udbud ændret i forhold til delaftale 5, idet der i tilbudslisten ved det påklagede udbud var angivet justerede estimerede forbrugstal for de forskellige behandlingsforløb.

Ved at anvende tilbudslisten fra det forudgående annullerede udbud tog Mølholm forbehold for kravet om, at tilbudspriserne skulle afgives på grundlag af de forbrugsestimater, der var angivet i tilbudslisten ved det påklagede udbud.

Der er ikke blot tale om et forbehold, der kan karakteriseres som bagatelagtigt, idet Mølholm ved at afgive priser på grundlag af forbrugsestimaterne som angivet i tilbudslisten ved det forudgående annullerede udbud har skabt tvivl om, hvorvidt Mølholms priser også kan anses for forpligtende i forhold til de justerede forbrugsestimater som angivet i tilbudslisten ved det påklagede udbud.

Det er korrekt, at Mølholms priser i forhold til posterne med ændrede forbrugstal var de samme ved det påklagede udbud som ved det forudgående annullerede udbud. Dette ændrer imidlertid ikke ved, at Mølholm ved at anvende den forkerte tilbudsliste fra det forudgående annullerede udbud afgav sine priser på grundlag af forbrugstal, der ikke svarede til de specificerede forbrugstal, der fremgik af tilbudslisten ved det påklagede udbud.

Mølholms tilbud indeholdt derfor også i relation hertil et forbehold, der ikke kan betragtes som bagatelagtigt, idet Mølholm som følge af anvendelsen af den forkerte tilbudsliste skabte tvivl om, hvorvidt Mølholms priser også ville kunne anses for forpligtende i forhold til de præciserede forbrugsestimater som angivet i tilbudslisten ved det påklagede udbud.

Regionen ville ikke have været i stand til at beregne den samlede tilbudssum for Mølholms tilbud i forhold til delaftale 5 alene på baggrund af den indleverede tilbudsliste fra det forudgående annullerede udbud. Denne tilbudsliste indeholdt ikke individuelle forbrugstal for de fire forskellige artroskopiske ydelser, og det ville ikke have været muligt for Region Syddanmark at holde Mølholms enhedspriser, der ikke var ens for alle ydelserne, op imod de relevante forbrugstal for derved at kunne beregne den samlede tilbudssum.

I den justerede tilbudsliste ved det påklagede udbud var der netop angivet specificerede og individuelle forbrugstal for hver af de artroskopiske ydelser, og derfor var det med denne tilbudsliste – i modsætning til den af Mølholm anvendte tilbudsliste – muligt at få foretaget en korrekt og retvisende beregning af den samlede tilbudssum.

Region Syddanmark havde i overensstemmelse med de grundlæggende udbudsretlige principper for håndtering af forbehold anført under udbudsbetingelsernes pkt. 15.2, at regionen ville være berettiget til at afvise tilbud med forbehold, også selv om der alene måtte være tale om forbehold for ikke-grundlæggende elementer i tilbuddet.

Det har således været en kendt risiko for tilbudsgiverne, at enhver form for forbehold – såvel over for grundlæggende som ikke-grundlæggende elementer i tilbuddet – kunne føre til afvisning af tilbuddet.

Region Syddanmark havde henset til rammeaftalens betydelige økonomiske værdi bevidst valgt at beskrive og gennemføre en udbudsprocedure, der lænede sig op af procedurereglerne for udbud omfattet af udbudslovens afsnit II, selv om udbuddet angik "light-ydelser" omfattet af udbudslovens afsnit III.

Det er ikke en forudsætning for, at en ordregiver kan håndhæve et krav i et udbudsmateriale, at det er eksplicit angivet, at manglende iagttagelse af kravet vil føre til afvisning, jf. klagenævnets kendelse af 2. juni 2023, HB Care A/S mod Esbjerg Kommune. Dette følger også forudsætningsvis af udbudslovens § 159, stk. 5 og 6, og lovforarbejdernes specielle bemærkninger, hvor det er angivet:

"Såfremt en ansøgning eller et tilbud indeholder fejl eller mangler, er ordregiveren ikke forpligtet til at anmode en ansøger eller tilbudsgiver om at supplere, præcisere eller fuldstændiggøre ansøgningen eller tilbuddet."

Fremhævelsen af, at ordregiveren ikke er forpligtet til at søge en fejl i et tilbud afhjulpet, betyder, at ordregiveren i stedet kan vælge at afvise tilbuddet under henvisning til den pågældende fejl. Formuleringen og fremhævelsen af ordregiverens alternative handlemuligheder kan kun være rettet mod situationen, hvor det ikke eksplicit er angivet i udbudsmaterialet, at manglende iagttagelse af det pågældende krav vil føre til afvisning, da en angivelse i udbudsmaterialet af, at manglende opfyldelse af et krav vil føre til afvisning, per definition udelukker afhjælpning, jf. udbudslovens § 159, stk. 6.

Særligt vedrørende påstand 2 har Mølholm gjort gældende, at det af de anførte grunde under påstand 1 vil være i strid med udbudslovens § 2 og princippet om ligebehandling, hvis ikke Mølholm på lige fod med de øvrige tre tilbudsgivere tildeles rammeaftaler under udbuddets delaftale 1-5, da Mølholms tilbud opfylder mindstekravene og tildelingskriteriet på disse delaftaler.

Efter udbudsbetingelserne pkt. 13 er tildelingskriteriet "Pris" og efter pkt. 10. 5 agter regionen "på den enkelte delkontrakt at indgå aftaler med de op til 4 Tilbudsgivere, der afgiver de samlede bedste tilbud på den pågældende delkontrakt i henhold til tildelingskriteriet, jf. pkt. 13".

Region Syddanmark skal derfor træffe en fornyet tildelingsbeslutning, som inkluderer Mølholm i delkontrakt 1-5 sammen med de øvrige konditionelle tilbudsgivere.

Særligt vedrørende påstand 2 har Region Syddanmark gjort gældende, at der under henvisning til det anførte under påstand 1 ikke er grundlag for at annullere tildelingsbeslutningen i forhold til delaftalerne 1-6.

Hvis Mølholm måtte få medhold i påstand 1, kan dette ikke føre til annullation af tildelingsbeslutningen i forhold til delaftale 6. Mølholms tilbudspris på delaftale 6 var mere end 25 % dyrere end tilbuddet fra lavestbydende tilbudsgiver på delaftalen, hvorfor tilbuddet fra Mølholm ikke ville kunne komme i betragtning til denne delaftale, jf. udbudsbetingelsernes pkt. 13.

På baggrund af klageskriftet må det også kunne lægges til grund, at annullationspåstanden alene er rettet mod delaftalerne 1-5.

Ad uopsættelighed og interesseafvejning

Parternes anbringender ad betingelse nr. 2 (*uopsættelighed*) og betingelse nr. 3 (*interesseafvejning*) gengives ikke i kendelsen.

Klagenævnet udtaler

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

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

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

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

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

På denne baggrund vurderer klagenævnet klagen sådan:

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

Ad påstand 1

Udbudsmaterialet består af bl.a. kontraktbilag 2, Kravspecifikation, og kontraktbilag 3, Tilbudsliste.

I udbudsbetingelsernes pkt. 7.2 er det fastsat, at "Tilbuddet skal indeholde de dokumenter og oplysninger, der anmodes om i CTM og udbudsmaterialet i øvrigt."

Inden tilbudsfristens udløb den 19. januar 2026 modtog Region Syddanmark tilbud fra bl.a. Mølholm. Mølholms tilbud var vedlagt kontraktbilag 2, Kravspecifikation, og kontraktbilag 3, Tilbudsliste.

Kravspecifikationen var identisk med den kravspecifikation, Mølholm havde fremsendt ved det forudgående annullerede udbud. Kravspecifikationen var underskrevet af Mølholm den 28. november 2025 og dermed før Region Syddanmark den 9. december 2025 offentliggjorde udbudsbekendtgørelsen og det nye udbudsmateriale.

Mølholms tilbud var ikke vedlagt tilbudslisten, som var udarbejdet til brug for udbuddet, idet tilbuddet indeholdt tilbudslisten fra det forudgående annullerede udbud. Den tidligere version var ikke identisk med tilbudslisten i det aktuelle udbud, og tilbudslisten var ikke underskrevet af Mølholm, sådan som det var fastsat i tilbudslisten, at tilbudsgiverne skulle gøre for hver delaftale.

Det er Mølholm, der som tilbudsgiver bærer risikoen for fejl og ufuldstændigheder i tilbuddet. Det var således Mølholms ansvar, at tilbuddet blev indleveret med det efterspurgte indhold og i overensstemmelse med de fastsatte krav i udbudsmaterialet.

Mølholms indlevering af den forkerte kravspecifikation og tilbudsliste svarer til, at disse dokumenter ikke blev indleveret, jf. herved klagenævnets kendelse af 19. januar 2024, BKI Foods A/S mod Region Syddanmark m.fl.

Det fremgår klart af udbudsbetingelserne, at kontraktbilag 2, Kravspecifikation, og kontraktbilag 3, Tilbudsliste, skulle indgå i tilbuddet. Da Mølholm ikke inden for tilbudsfristen i overensstemmelse med udbudsbetingelserne indleverede de pågældende dokumenter, der var helt centrale for tilbuddet, var Region Syddanmark berettiget til at afvise tilbuddet som ukonditionsmæssigt.

Det forhold, at det ikke eksplicit fremgår af udbudsbetingelserne, at manglende iagttagelse af udbudsbetingelsernes pkt. 7.2 ville føre til afvisning af tilbuddet, kan ikke føre til et andet resultat.

På den baggrund er der på det grundlag, der foreløbigt foreligger, ikke udsigt til, at påstanden vil blive taget til følge.

Ad påstand 2

På baggrund af det anførte under påstand 1 er der på det foreløbigt foreliggende grundlag ikke udsigt til, at påstanden vil blive taget til følge.

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

Klagenævnet tillægger ikke klagen opsættende virkning.

Herefter bestemmes

Klagen tillægges ikke opsættende virkning.

Jesper Stage Thusholt