Klagenævnet for Udbud
(Jakob O. Ebbensgaard, Morten Qvist Fog)

J.nr.: 25/11022
5. november 2026

K E N D E L S E

Resen+Co - Resen Sails
(selv)

mod

Roskilde Kommune
(advokat Annelouise Dalgaard Pedersen, Hellerup)

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 437983-2025 af 4. juli 2025 udbød Roskilde Kommune som offentligt udbud med forhandling efter direktiv 2014/23/EU (koncessionsdirektivet) forpagtningen af campingpladsen Roskilde Camping.

Ved udløbet af fristen for afgivelse af indledende tilbud den 15. september 2025 havde Roskilde Kommune modtaget 16 tilbud, herunder fra Resen+Co - Resen Sails (herefter "Resen+Co") og Porto Partner ApS.

Roskilde Kommune gennemførte herefter forhandlingsmøder med tilbudsgiverne i perioden 29. september til 7. oktober 2025.

Den 7. november 2025 besluttede Roskilde Kommune at tildele kontrakten til Porto Partner ApS.

Den 17. november 2025 indgav Resen+Co klage til Klagenævnet for Udbud over Roskilde Kommune.

Den 27. november 2025 annullerede Roskilde Kommune udbuddet.

Resen+Co har nedlagt følgende påstande:

Påstand 1
Klagenævnet for Udbud skal annullere Roskilde Kommunes beslutning af 7. november 2025 om tildeling af forpagtningsaftalen vedrørende Roskilde Camping.

Påstand 1a (subsidiær til påstand 1)
Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Roskilde Kommunes beslutning af 7. november 2025 om at tildele forpagtningsaftalen vedrørende Roskilde Camping til Porto Partner ApS var i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed, jf. koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1.

Påstand 2
Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Roskilde Kommune har handlet i strid med koncessionsdirektivets artikel 35 ved ikke at identificere, forebygge og afhjælpe en interessekonflikt hos en for udbudsprocessen central medarbejder.

Påstand 3
Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Roskilde Kommune ikke har sikret overholdelsen af gennemsigtigheds- og ligebehandlingsprincipperne i koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, idet tilstedeværelsen af en uafhjulpet interessekonflikt har undermineret udbudsprocessens integritet.

Påstand 4
Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Roskilde Kommune har handlet i strid med koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, ved gennem en forudgående markedsundersøgelse kun at have delt væsentlige oplysninger med en begrænset kreds af potentielle tilbudsgivere, hvorved konkurrencen blev fordrejet.

Påstand 5
Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Roskilde Kommune har handlet i strid med koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, ved ikke at udligne informationsniveauet, uagtet at kommunen var bekendt med, at mindst én potentiel tilbudsgiver havde modtaget væsentlige nøgletal fra tredjepart forud for udbuddet.

Påstand 6
Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Roskilde Kommune har handlet i strid med koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, ved at tilbageholde væsentlige økonomiske nøgletal i spørgsmål/svar-processen, selv om kommunen var bekendt med, at oplysningerne allerede var tilgået andre tilbudsgivere.

Påstand 7
Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Roskilde Kommune har handlet i strid med koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, ved under forhandlingsfasen at have gennemført en ikke-ensartet forhandlingsproces, herunder anvendt proceduremæssige krav over for enkelte tilbudsgivere, som ikke gjaldt for øvrige, hvilket har fordrejet konkurrencen.

Påstand 8
Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Roskilde Kommune har handlet i strid med koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, ved at have inddraget et tilbud, der ikke opfyldte udbudsbetingelserne og/eller var ukonditionsmæssigt, i evalueringen.

Påstand 8 a (subsidiær til påstand 8)
Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Roskilde Kommune har handlet i strid med koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, ved at have inddraget ét eller flere tilbud i evalueringen, som ikke opfyldte udbudsbetingelserne og/eller var ukonditionsmæssige.

Påstand 9
Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Roskilde Kommune har handlet i strid med koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, ved at evaluere tilbuddene på en vilkårlig, inkonsistent og uigennemsigtig måde.

Påstand 10
Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Roskilde Kommune har handlet i strid med koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, ved under og efter forhandlingsfasen, herunder i standstill-perioden, at have ført ikke-skriftlige, udokumenterede og/eller utilbørlige dialoger med enkelte tilbudsgivere om forhold af væsentlig betydning for udbudsprocessen.

Påstand 11
Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Roskilde Kommune har handlet erstatningspådragende over for Resen+Co.

Påstand 12
Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Roskilde Kommunes beslutning af 27. november 2025 om at annullere udbuddet vedrørende Roskilde Camping er i strid med koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, idet annullationen er usaglig og ikke hviler på saglige udbudsretlige hensyn.

Påstand 13a
Roskilde Kommune skal til Resen+Co betale 144.976.550 kr. eller et af Klagenævnet for Udbud skønsmæssigt fastsat beløb. Beløbet tillægges procesrente fra den 1. januar 2026.

Påstand 13b (subsidiær til påstand 13a)
Roskilde Kommune skal til Resen+Co betale 132.662 kr., eller et af Klagenævnet for Udbud skønsmæssigt fastsat beløb, for negativ kontraktinteresse. Beløbet tillægges procesrente fra den 15. september 2025.

Roskilde Kommune har vedrørende påstand 1-3 og 7-10 nedlagt påstand om afvisning, subsidiært at påstandene ikke tages til følge.

Roskilde Kommune har taget bekræftende til genmæle over for påstand 4-6.

Roskilde Kommune har vedrørende påstand 11 nedlagt påstand om frifindelse, subsidiært at Resen+Co kun er berettiget til erstatning for negativ kontraktinteresse.

Roskilde Kommune har vedrørende påstand 12 nedlagt påstand om, at påstanden ikke tages til følge.

Roskilde Kommune har vedrørende påstand 13a og 13b nedlagt påstand om, at påstandene ikke tages til følge, subsidiært at Roskilde Kommune skal betale et mindre beløb end påstået.

Kendelsen indeholder ikke en fuldstændig sagsfremstilling. Kendelsen indeholder bl.a. ikke en fremstilling af hændelsesforløbet forud for offentliggørelsen af udbudsbekendtgørelsen.

Sagens nærmere omstændigheder

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 437983-2025 af 4. juli 2025 udbød Roskilde Kommune som offentligt udbud med forhandling forpagtningen af campingpladsen Roskilde Camping.

Forinden havde Roskilde Kommune i marts/april 2025 gennemført en markedsdialog. Resen+Co var ikke inviteret til at deltage i markedsdialogen.

Forpagtningsaftalen, der skulle træde i kraft den 1. januar 2026, har en længde på 20 år med mulighed for forlængelse i yderligere 10 år og en anslået værdi på 42 mio. kr.

Af udbudsbekendtgørelsen fremgår, at udbuddet gennemføres i henhold til direktiv 2014/24/EU (udbudsdirektivet), mens det af udbudsbetingelserne fremgår, at udbuddet gennemføres efter direktiv 2014/23/EU (koncessionsdirektivet). Roskilde Kommune har oplyst, at udbuddet blev iværksat i henhold til koncessionsdirektivet.

Tildelingskriteriet var det økonomisk mest fordelagtige tilbud, hvor underkriteriet pris i form af den tilbudte årlige forpagtningsafgift vægtede 40 %, og underkriteriet kvalitet, der omfatter delkriterierne: a) Campingpladsens udvikling, b) bæredygtig drift, c) kundetilfredshed og god gæsteoplevelse og d) samspil med lokalsamfundet, vægtede 60 %.

Af udbudsbetingelserne fremgår:

> ”**11. Forbehold og alternative tilbud**
>
> Tilbudsgiverne opfordres til ikke at tage forbehold. Hvis tilbudsgiver opfatter vilkår i udbudsmaterialet som uacceptable eller uhensigtsmæssige, opfordres tilbudsgiver til at stille spørgsmål hertil frem for at tage forbehold. Ordregiver vil herefter tage stilling til, om der skal foretages ændringer i udbudsmaterialet.
>
> For god ordens skyld bemærkes, at Ordregiver er berettiget til at forkaste ethvert tilbud, som indeholder forbehold, se dog pkt. 12 nedenfor. Ordregiver er desuden forpligtet til at forkaste tilbud indeholdende forbehold over for grundlæggende vilkår.
>
> Der kan ikke afgives alternative tilbud.
>
> **12. Forhandling**

Ordregiver forbeholder sig retten til at forhandle tilbudsgiverne, jf. koncessionsdirektivets artikel 37, stk. 6, hvorefter genstanden for koncessionen, tildelingskriterierne og minimumskravene ikke må ændres i løbet af forhandlingerne

…

Der kan forhandles om alle aspekter af udbudsmaterialet, herunder kontraktgrundlaget og tekniske beskrivelser. Ordregiver anser sig således ikke på forhånd afskåret fra at ændre i udbudsmaterialet, idet Ordregiver dog ikke kan ændre på genstanden for koncessionen, tildelingskriterierne og minimumskravene ikke må ændres i løbet af forhandlingerne, jf. koncessionsdirektivets artikel 37, stk. 6.

…

Hvis Ordregiver efter forhandlingerne ønsker at ændre i udbudsmaterialet, vil ændringerne blive meddelt alle tilbudsgivere inden for den efterfølgende tilbudsfrist.

Forhandlingsfasen afsluttes med, at Ordregiver fastsætter en frist for tilbudsgivernes endelige tilbud.

…

13. Tilbuds evaluering

…

13.4 Kvalitet

a. **Delkriterium – Campingpladsens udvikling (25 %)**

Ordregiver vil med delkriteriet ”Campingpladsens udvikling” lægge vægt på, i hvor høj grad tilbudsgiver med sin løsningsbeskrivelse demonstrerer at have visioner og ambitioner for campingpladsens udvikling, og i hvor høj grad tilbudsgiver har en klar og realistisk udviklingsplan, dels over de første 5 år, dels over de efterfølgende år med tydelige målsætning og milepæle.

I løsningsbeskrivelsen redegøres således for følgende forhold:

- De overordnede visioner og strategiske mål for campingpladsens udvikling
- En konkret udviklingsplan for de første 5 år med tydelige målsætninger og milepæle

- Beskrivelse af hvilke initiativer, aktiviteter og investeringer tilbudsgiver planlægger (f.eks. forbedringer af faciliteter, nye aktiviteter og eventuelle initiativer målrettet nye målgrupper)"

Af udkastet til forpagtningsaftalen fremgår:

"**3. Forpagtningen - Anvendelsen af det forpagtede**

…

3.3 Bortforpagter bærer hverken ansvar eller risiko for Forpagters anvendelse af det forpagtede. Forpagter er stedse ansvarlig for og forpligtet til at sikre, at den virksomhed, som Forpagter udøver på det forpagtede areal, ikke er i strid med offentlige forskrifter, servitutter og andre rettigheder vedr. det forpagtede, samt gældende lovgivning i øvrigt, herunder arbejdsmiljølovgivning mv.

…

16. Forsikringer og ansvar

…

16.3 Anvendelse af arealet sker på Forpagters ansvar og risiko og skal altid være i overensstemmelse med den til enhver tid gældende lovgivning og andre offentlige forskrifter samt denne Forpagtningsaftale."

Af udkastet til forpagtningsaftale pkt. 6.4 og 6.5 fremgår, at forpagter i en uopsigelighedsperiode på fem år skulle stille en garanti fra et anerkendt dansk pengeinstitut svarende til to års minimumsafgift på anfordringsvilkår til Roskilde Kommune.

Under udbudsprocessen besvarede Roskilde Kommune bl.a. følgende spørgsmål:

Spørgsmål nr. 13:

"Byggetilladelser mm for eventuelt nye hytter

Betragtes det som et forbehold at betinge sig, at man får byggetilladelser, og at der ikke er arkæologiske forhindringer for at opføre nye hytter? Med andre ord betragtes det som en seriøs udviklingsplan eller som fugle på taget at have denne betingelse i sine planer?"

Svar:

”De nævnte betingelser vil blive betragtet som forbehold.”

Spørgsmål nr. 15:

”Forpagtningsafgift

Kan det oplyses, hvad den nuværende forpagtningsafgift for nuværende forpagter ligger på?”

Svar:

”Ordregiver kan desværre ikke oplyse den nuværende forpagtningsafgift, da en offentliggørelse af denne information vil kunne virke konkurrenceforvridende i forhold til de indkomne tilbud. Dette af hensyn til at sikre lige vilkår for alle bydende parter, og for at bevare en fair og gennemsigtig proces.”

Spørgsmål nr. 25:

”Nøgletal

Er det muligt at få adgang til yderligere nøgletal for Roskilde Camping, såsom tidligere budgetter, belægningsprocenter og andre relevante driftsdata?”

Svar:

”Efter offentlighedslovens § 33, nr. 3 kan indsigt begrænses, hvis udlevering af oplysninger kan skade det offentliges økonomiske interesser, herunder gennemførelsen af det aktuelle udbud. På den baggrund vurderes det nødvendigt at undlade at give adgang til yderligere nøgletal.”

Spørgsmål nr. 30:

”I spørgsmål 15 ønskes det ikke oplyst hvad den nuværende forpagtningsafgift er fordi ”det kan virke konkurrenceforvridende i forhold til de indkomne tilbud”. Det kan ikke være konkurrenceforvridende hvis alle har samme udgangspunkt. Så hvori skulle det konkurrenceforvridende bestå? Med offentlighedslovens princip om agtindsigt, bør det vel efterkommes at den nuværende forpagtningsafgift oplyses. Der er ikke tales

> om fremadrettede erhvervsmæssige interesser for nuværende forpagter eller dokumenter af intern karakter."

Svar:

> "Efter offentlighedslovens § 33, nr. 3 kan indsigt begrænses, hvis udlevering af oplysninger kan skade det offentliges økonomiske interesser, herunder gennemførelsen af det aktuelle udbud. På den baggrund vurderes det nødvendigt at undlade at oplyse den nuværende afgift."

Ved tilbudsfristens udløb den 15. september 2025 havde Roskilde Kommune modtaget 16 tilbud.

Fra den 23. til den 29. september 2025 korresponderede Roskilde Kommune med kommunens advokat om en række forhold vedrørende de modtagne tilbud. Kommunen var bl.a. af den opfattelse, at mange af tilbudsgiverne havde "sat noget ind, som man ikke kan få lov til (ikke konditionsmæssigt)". Kommunen og advokaten drøftede også muligheden for efterfølgende at indhente ESPD fra en tilbudsgiver, hvilket advokaten frarådede.

Roskilde Kommune konstaterede herefter, at to tilbud ikke var konditionsmæssige som følge af manglende indsendelse af ESPD.

Den 26. september 2025 indkaldte Roskilde Kommune de tilbageværende tilbudsgivere til individuelle forhandlingsmøder.

Forhandlingsmøderne fandt sted i perioden 29. september til 7. oktober 2025. Der er for klagenævnet fremlagt referater af nogle af de gennemførte forhandlingsmøder, herunder mødet med Resen+Co.

Af et referat af et forhandlingsmøde gennemført den 3. oktober 2026 med en af de andre tilbudsgivere fremgår:

> "*Tilbudsgiver opfordres til, inden for samme frist på 5 dage, at fremsende en tilkendegivelse fra et anerkendt dansk pengeinstitut om, at pengeinstituttet vil stille en bankgaranti svarende til to års minimumsafgift (10 mio. kr.) på anfordringsvilkår til Roskilde Kommune i perioden fra 1.1.2026 og fem år frem.*"

Roskilde Kommune har oplyst, at årsagen hertil var, at denne tilbudsgiver havde afgivet et tilbud med en årlig forpagtningsafgift, der var så meget højere end de øvrige tilbudsgiveres, at der reelt ikke ville være tvivl om udfaldet af udbuddet. Efter fremsendelsen af referatet fra forhandlingsmødet havde Roskilde Kommune også telefonisk kontakt med tilbudsgiveren om spørgsmålet vedrørende den ønskede hensigtserklæring. Tilbudsgiveren oplyste efterfølgende, at denne ikke havde mulighed for at stille en garanti i den krævede størrelsesorden og ønskede derfor at afsøge muligheden for at stille en betydeligt mindre garanti end det i udbudsgrundlaget og kontraktvilkårene krævede. Roskilde Kommune vurderede på den baggrund, at tilbuddet indeholdt et forbehold over for et grundlæggende element i udbudsgrundlaget og afviste herefter tilbuddet som ukonditionsmæssigt. Det samme forhold gjorde sig gældende for den tilbudsgiver, der havde tilbudt den næsthøjeste forpagtningsafgift.

Af referatet af forhandlingsmødet afholdt den 3. oktober 2025 med Resen+Co fremgår bl.a.:

> ”Det blev på mødet oplyst, at Roskilde Kommune i forbindelse med gennemgangen af de indkomne tilbud har konstateret, at der er flere af tilbuddene der indeholder forhold, der potentielt kan udgøre forbehold over udbudsgrundlaget. Roskilde Kommune har derfor indkaldt alle tilbudsgivere til forhandlingsmøde med henblik på en afklaring af eventuelle uklarheder, fejl og forbehold i de enkelte tilbud.
>
> Roskilde Kommune understregede, at forhandlingsmødet dermed ikke omfatter en forhandling af alle dele af de modtagne tilbud, men alene de dele, der potentielt indeholder forbehold, fejl eller lignende.
>
> Roskilde Kommune oplyste desuden, at tilbudsgiverne efter forhandlingsmødet potentielt vil skulle fremsende et revideret tilbud, hvor de specifikke elementer, som blev drøftet på forhandlingsmødet vil skulle korrigeres. Forhandlingen består altså alene af en adgang til at rette fejlbehæftede tilbud eller tilbud med forbehold over for udbudsgrundlaget.
>
> **Ad.2: Tilbagemelding på jeres tilbud:**
>
> …
>
> <u>Opmærksomhedspunkter:</u>
>
> Herunder gennemgik Roskilde Kommune særlige opmærksomhedspunkter i jeres tilbud med henblik på at sikre forståelsen for, at der er tale om

forhold, som enten kræver, at der søges særskilt myndighedsgodkendelse eller tilladelse, og/eller som kræver en politisk godkendelse, eller der kan være forhold der hidrører aktivitet uden for det forpagtede område mv., hvorfor det er uvist om forholdene vil kunne realiseres.

I jeres tilbud oplyses bl.a. om:

a. "Flere kunder hele året"
b. Koncerter
c. Petanquebane
d. Mobil minigolfbane
e. Bio-Glamping
f. Solceller 250-300m2
g. LivingLab

Kommunen kan således ikke garantere, at ovenstående punkter kan realiseres.

…

Ad.3 Den videre proces

På baggrund af afklaringen på forhandlingsmødet, er det Roskilde Kommunes vurdering, at jeres tilbud ikke indeholder mangler eller forbehold overfor udbudsgrundlaget, og at der derfor ikke er behov for, at I fremsender revideret tilbud.

…

Når forhandlingsmøderne er afsluttede og de korrigerede tilbud/besvarelser er modtaget, vil Roskilde Kommune beslutte, om der skal gennemføres yderligere forhandlinger, eller om koncessionsaftalen vil blive tildelt på baggrund af de indledende, korrigerede tilbud."

Den 22. oktober 2025 opfordrede Roskilde Kommune bl.a. Resen+Co og Porto Partner ApS til inden fem dage at fremsende en tilkendegivelse fra et anerkendt dansk pengeinstitut om at ville stille garanti.

Den 7. november 2025 besluttede Roskilde Kommune at tildele kontrakten til Porto Partner ApS.

Af Roskilde Kommunes evalueringsrapport fremgår, at Resen+Cos tilbud blev vurderet som det femte mest økonomisk fordelagtige tilbud. Af evalueringsrapporten fremgår om Resen+Cos tilbud:

”**Tildelingskriterie – Kvalitet (60%)**

Delkriterium A: Campingpladsens udvikling – 8

Tilbudsgiver opnår den bedst mulige opfyldelse af kriteriet

Tilbudsgiver demonstrerer i sin løsningsbeskrivelse i høj grad at have visioner og ambitioner for campingpladsens udvikling, idet tilbudsgiver beskriver en vision, med balance mellem hjerte og forretning og fokus på campingpladsens sjæl. …

Delkriterium B: Bæredygtig drift - 8

Tilbudsgiver opnår den bedst mulige opfyldelse af kriteriet

Tilbudsgiver demonstrerer en høj grad af bevidsthed og aktiv tilgang til bæredygtig drift af campingpladsen, idet tilbudsgiver på udførlig vis beskriver hvordan der kan arbejdes systematisk med miljøhensyn. …

Delkriterium C: Kundetilfredshed og god gæsteoplevelse - 6

Tilbudsgiver opnår en meget tilfredsstillende opfyldelse af kriteriet

Tilbudsgiver demonstrerer i høj grad i sin løsningsbeskrivelse en klar tilgang til at sikre høj grad af kundetilfredshed og gode gæsteoplevelser med fokus på service og kvalitet. …

Delkriterium D: Samspil med lokalsamfundet – 6

Tilbudsgiver opnår en meget tilfredsstillende opfyldelse af kriteriet

Tilbudsgiver har rigtig fint beskrevet hvordan campingpladsen kan skrives ind som en aktiv del af lokalmiljøet …

Samlet score: 4,68”

Den 10. november 2025 rettede Resen+Co henvendelse til Roskilde Kommune, idet Resen+Co var af den opfattelse, at der forelå inhabilitet i forbindelse med gennemførelsen af udbudsprocessen. Af brevet til kommunen fremgår bl.a.:

”Vi er blevet kontaktet af flere andre undrende bydere, og sammen har vi afdækket et mønster af systematiske fejl og potentielt bevidste handlinger, der samlet set underminerer hele udbuddets legitimitet. Kernen i problemet er en række uafviselige fakta:

…

4. En vildledende og inkonsistent proces:
Dette indtryk af en ulige proces forstærkes, når man ser på administrationens egen kommunikation. Man har afvist at udlevere centrale data til byderne med den officielle begrundelse, at det var for at "sikre lige vilkår for alle bydende parter". Dette sker, alt imens man var fuldt vidende om, at de selvsamme "hemmelige" oplysninger allerede var tilgået mindst én anden byder, som administrationen har været bevidste om, har været i direkte og endelige forhandlinger med afgående forpagtere. En sådan inkonsistens mellem ord og handling er svær at forene med principperne om god og transparent forvaltningsskik.

5. Udeladelse af deling af væsentlig information:
Vi er nu også kommet i besiddelse af materiale fra en indledende "markedsdialog", der ikke fremgår af udbudsmaterialet, og som beviser, at administrationen har delt afgørende, forretningskritiske nøgletal med en "udvalgt skare" af bydere, alt imens man i den officielle proces har løjet og nægtet at udlevere de selvsamme oplysninger til os andre.

Dette er ikke bare en fejl. Det er en bevidst og systematisk forskelsbehandling, der har gjort hele udbuddet til en unfair farce. Konkurrencen har aldrig været lige."

Samme dag kontaktede Roskilde Kommunes kommunaldirektør Resen+Co telefonisk.

Den 12. og 13. november 2025 korresponderede Resen+Co og kommunaldirektøren i Roskilde Kommune om den påståede habilitetskonflikt. Resen+Co var af den opfattelse, at der forelå inhabilitet hos en central medarbejder, hvilket kommunen afviste.

Den 17. november 2025 indgav Resen+Co klage til Klagenævnet for Udbud.

Den 27. november 2025 annullerede Roskilde Kommune udbuddet, hvilket blev meddelt tilbudsgiverne. Af meddelelsen om annullation fremgår:

"Det meddeles herved, at Roskilde Kommune har besluttet at annullere det igangværende udbud vedrørende Roskilde Camping, som er offentliggjort ved udbudsbekendtgørelse 437983-2025 i EU-Tidende 7. juli 2025.

Beslutningen om annullation er begrundet med, at Roskilde Kommune, som følge af en klage over udbuddet, er blevet opmærksom på, at der har været fejl i udbudsgrundlaget, som kan have haft betydning for udbuddet.

Dels er der således i udbudsbekendtgørelsen henvist til et forkert direktiv, dels har der i udbudsgrundlaget manglet oplysninger om nøgletal vedrørende campingpladsens drift, som tidligere har været udsendt i forbindelse med en markedsdialog. Sidstnævnte har betydet, at ikke alle tilbudsgivere har haft adgang til de samme informationer, hvilket selvfølgelig er meget beklageligt.

Hertil kommer, at Roskilde Kommune ved gennemgangen af de indkomne tilbud har kunnet konstatere, at der er behov for at foretage en præcisering af de kvalitative konkurrenceparametre med henblik på at sikre en ensartet og gennemsigtig konkurrence, og med henblik på at sikre et så præcist efterfølgende aftalegrundlag som muligt for forpagtningen af campingpladsen.

Dette understøttes af den omstændighed, at prisspændet i de indkomne tilbud har været meget stort, hvilket Roskilde Kommune tager som udtryk for, at tilbudsgiverne har forstået den udbudte opgave meget forskelligt, og at kravene til og beskrivelsen af den udbudte opgave derfor bør præciseres.

Roskilde Kommune finder det vigtigt at understrege, at annullationen af udbuddet ikke sker som følge af den af klager påståede interessekonflikt i forhold til en specifik medarbejder i Roskilde Kommune.

Det er Roskilde Kommunes klare opfattelse, at den fremsatte påstand er uden faktuelt og retligt grundlag, og at der ikke foreligger nogen form for inhabilitet eller interessekonflikt, hverken efter forvaltningslovens regler eller efter udbudslovens bestemmelser.

Annullationen beror således udelukkende på de forhold, der er beskrevet ovenfor vedrørende fejl i udbudsgrundlaget og behovet for præcisering af de kvalitative konkurrenceparametre."

Den 3. december 2025 udtalte Roskilde Kommunes erhvervschef til Sjællandske Nyheder:

"En af budgiverne klagede for en måneds tid, og da klagen kunne få opsættende virkning, mente vi, at den rigtige beslutning var at annullere udbuddet. Vi kunne være bundet på, at pladsen skulle stå tom i 2026, og det har ingen interesse i".

I et brev til fastliggerne på campingpladsen skrev kommunen i december 2025 bl.a. følgende:

> ”Desværre er selve udbudsproceduren blevet påklaget til Klagenævnet for udbud. Dette har betydet, at vi efter nøje overvejelser desværre har set os nødsaget til at annullere udbuddet. Dette bl.a. for, at undgå at Roskilde Camping skulle lukke ned i den kommende sæson.”

Resen+Co har fremlagt en transskription af en telefonsamtale mellem virksomheden og Roskilde Kommunes kommunaldirektør. Resen+Co har endvidere fremlagt forskellige udskrifter og korrespondance til dokumentation for en familiemæssig/venskabelig relation mellem den sagsbehandler i kommunen, der var ansvarlig for udbuddet, og ejeren af Porto Partner ApS. Derudover har Resen+Co fremlagt en række e-mails mellem Roskilde Kommune og kommunens advokat. Indholdet af disse gengives ikke i kendelsen.

Parternes anbringender

Kendelsen indeholder ikke en fuldstændig gengivelse af parternes anbringender.

Ad påstand 1

Vedrørende påstanden om afvisning

Roskilde Kommune har gjort gældende, at Resen+Co ikke længere har en retlig interesse i klagenævnets behandling af påstand 1, idet udbuddet og dermed også tildelingsbeslutningen er annulleret, hvilket er meddelt Resen+Co og de øvrige tilbudsgivere den 27. november 2025. Der foreligger således ikke længere en tildelingsbeslutning, som klagenævnet kan annullere.

Resen+Co har gjort gældende, at Roskilde Kommunes annullation af udbuddet ikke medfører, at Resen+Cos retlige interesse i sagen bortfalder. Resen+Co har fortsat en væsentlig retlig og økonomisk interesse i, at klagenævnet tager stilling til, om Roskilde Kommunes tildelingsbeslutning af 7. november 2025 var ulovlig på tidspunktet for dens vedtagelse, idet en sådan stillingtagen er en nødvendig forudsætning for behandlingen af Resen+Cos erstatningspåstand.

Vedrørende påstand 1

Resen+Co har gjort gældende, at Roskilde Kommunes tildelingsbeslutning er ugyldig, idet udbudsprocessen er behæftet med en række væsentlige overtrædelser af koncessionsdirektivet, herunder brud på habilitetsreglerne, jf. direktivets artikel 35, brud på principperne om ligebehandling og gennemsigtighed, jf. direktivets artikel 3, stk. 1, samt fejl i forbindelse med den forudgående markedsdialog og forhandlingsproceduren.

Disse fejl er hver for sig og samlet af en sådan karakter, at tildelingsbeslutningen ikke opfylder lovens krav om en gennemsigtig og saglig evaluering.

Kommunen har i flere centrale forhold anvendt procedurer, kriterier og kontaktformer, som ikke følger udbudsbetingelserne eller lovens grundlæggende principper, og som må antages at have påvirket konkurrencen og resultatet.

Tildelingsbeslutningen af 7. november 2025 skal derfor annulleres.

Roskilde Kommune har vedrørende den materielle påstand gjort gældende, at udbuddet og dermed også tildelingsbeslutningen er annulleret, og at Resen+Co derfor allerede af den grund ikke skal have medhold i påstanden.

Ad påstand 1a

Vedrørende påstanden om afvisning

Roskilde Kommune har gjort gældende, at Resen+Co ikke har retlig interesse i klagenævnets behandling af påstanden, idet udbuddet og dermed tildelingsbeslutningen er annulleret. Der er derfor ikke noget aktuelt retsforhold at tage stilling til.

En stillingtagen til påstand 1a er ikke nødvendig for behandlingen af erstatningsspørgsmålet. Resen+Cos erstatningspåstand ses udelukkende baseret på den overtrædelse, som er omfattet af påstand 4, 5 og 6, og klagenævnets stillingtagen til påstand 1a er derfor ikke relevant for klagenævnets behandling af erstatningsspørgsmålet.

Som følge af annullationen kan der ikke længere støttes ret på tildelingsbeslutningen, og der foreligger derfor ikke et aktuelt retsforhold for klagenævnet at tage stilling til vedrørende tildelingsbeslutningens lovlighed. At Resen+Co har nedlagt påstand om erstatning, etablerer ikke i sig selv en retlig interesse i relation til påstand 1a.

Resen+Co har gjort gældende, at virksomhedens retlige interesse i påstanden er uløseligt forbundet med erstatningskravet. En konstatering af, at tildelingsbeslutningen var i strid med koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, er en nødvendig del af det samlede grundlag for erstatningsvurderingen.

At annulleringen har fjernet tildelingsbeslutningen er uden betydning for Resen+Cos retlige interesse. En tilbudsgiver, der gør et erstatningskrav gældende, har retlig interesse i at få konstateret de overtrædelser, der begrunder kravet. Det gælder uanset, om tildelingsbeslutningen fortsat består.

De påstande, som Roskilde Kommune har taget bekræftende til genmæle over for, udgør ikke en udtømmende afgrænsning af det ansvarsgrundlag, erstatningskravet støttes på, men et minimum. Erstatningskravet hviler på det samlede ansvarsgrundlag, der er gjort gældende, jf. blandt andet det ad påstand 11 anførte. Roskilde Kommune kan ikke ved at anerkende enkelte overtrædelser afskære prøvelsen af de øvrige forhold, som Resen+Co har gjort gældende.

Roskilde Kommune anlægger endvidere en for snæver forståelse af påstand 1a ved at reducere den til alene at angå den formelle tildeling til Porto Partner ApS. Påstand 1a angår lovligheden af Roskilde Kommunes beslutning af 7. november 2025 om tildeling af forpagtningsaftalen som helhed. Vurderingen heraf beror ikke alene på det formelle valg af tilbudsvinder, men på om den proces, evaluering og håndtering af tilbuddene, der førte til tildelingsbeslutningen, skete i overensstemmelse med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet.

Vedrørende påstand 1a

Resen+Co har gjort gældende, at Roskilde Kommune under klagesagen har taget bekræftende genmæle over for påstand 4, 5 og 6 og dermed selv anerkendt overtrædelser af de principper om ligebehandling og gennemsigtighed, som påstand 1a vedrører. Kommunen kan ikke på den ene side anerkende

overtrædelserne og på den anden side gøre gældende, at Resen+Co ikke har retlig interesse i at få dem konstateret.

At de konkrete overtrædelser tillige er gjort gældende under særskilte påstande, herunder interessekonflikt (påstand 2 og 3), ulige forhandlingsproces (påstand 7), ukonditionsmæssighed (påstand 8 og 8a), vilkårlig evaluering (påstand 9), manglende skriftlighed (påstand 10) og usaglig annullation (påstand 12) ændrer ikke ved påstand 1a's selvstændige betydning. Påstand 1a udgør den overordnede konstatering af, at tildelingsbeslutningen blev truffet i strid med koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1. De øvrige påstande belyser de konkrete overtrædelser, der førte hertil.

Roskilde Kommune har gjort gældende, at Resen+Co ikke har godtgjort, at Roskilde Kommunes tildelingsbeslutning af 7. november 2025 var forbundet med sådanne mangler, at tildelingsbeslutningen skulle annulleres.

Medhold i påstand 1a kan under alle omstændigheder ikke etablere den nødvendige årsagssammenhæng i forhold til at kunne opnå erstatning. Påstanden angår alene tildelingsbeslutningen til Porto Partner ApS. Tilbuddene fra Roskilde Danhostel ApS, First Camp Danmark A/S og Hamlet Lejre ApS rangerede ifølge tildelingsbeslutningen af 7. november 2025 alle over Resen+Cos tilbud i den samlede evaluering, og konditionsmæssigheden af disse tilbud er ikke indeholdt i afgrænsningen af påstand 1a. En konstatering alene om Porto Partner ApS' tildelingsgrundlag kan således ikke løfte Resen+Cos bevisbyrde for årsagssammenhæng.

Ad påstand 2

Vedrørende påstanden om afvisning

Roskilde Kommune har gjort gældende, at Resen+Cos påstand er formuleret som en overtrædelse af koncessionsdirektivets artikel 35 vedrørende interessekonflikter, mens Resen+Cos anbringender til støtte for påstanden reelt vedrører Roskilde Kommunes sagsbehandling af den påståede habilitetsproblematik i forhold til en konkret medarbejder i Roskilde Kommune. Resen+Cos anbringender indeholder således reelt ikke synspunkter vedrørende en overtrædelse af udbudsreglerne. Da påstanden efter sit materielle indhold ikke vedrører overtrædelse af udbudsreglerne, men derimod forhold omkring

kommunens sagsbehandling, som klagenævnet ikke har kompetence til at tage stilling til, skal påstanden afvises.

Resen+Co har gjort gældende, at påstanden er omfattet af klagenævnets kompetence, idet der er tale om en overtrædelse af koncessionsdirektivets artikel 35, der pålægger ordregivere en selvstændig og aktiv pligt til at identificere, forebygge og afhjælpe interessekonflikter, der kan påvirke udbudsprocessens integritet. Forpligtelsen er udbudsretlig – ikke forvaltningsretlig – og henhører ubetinget under klagenævnets kompetence.

Vedrørende påstand 2

Resen+Co har gjort gældende, at Roskilde Kommune har tilsidesat koncessionsdirektivets artikel 35 ved ikke at foretage en reel og objektiv habilitetsvurdering af en central medarbejder, selv om der forelå flere konkrete og dokumenterbare forhold, der klart var egnede til at vække tvivl om upartiskheden.

Af Resen+Cos samtale med Roskilde Kommunes kommunaldirektør fremgår, at kommunens undersøgelse af habilitet udelukkende bestod i at spørge den pågældende medarbejder, om hun kendte den vindende tilbudsgivers familie. Dette er ikke en habilitetsvurdering. Det er en selv-erklæring fra den person, der potentielt er inhabil, uden nogen form for objektiv kontrol. En sådan fremgangsmåde kan ikke anses for at opfylde koncessionsdirektivets artikel 35's krav om aktiv identifikation, forebyggelse og afhjælpning af interessekonflikter.

Kommunen undgik skriftlighed og journalisering. At undgå skriftlighed i et habilitetsspørgsmål er i strid med koncessionsdirektivets artikel 35 og notatpligten, da der dermed ikke er nogen dokumentation, som klagenævnet kan efterprøve.

Kommunaldirektøren forsøgte at afskrække Resen+Co fra at rejse sagen, og kommunaldirektørens udtalelser i samtalen med Resen+Co er utilbørlige og uforenelige med neutral og objektiv behandling af tilbudsgiverne.

Roskilde Kommunes forklaringer er usaglige og skiftende. Kommunaldirektøren forsøgte i samtalen at bortforklare relationerne. Private, ikke-underbyggede forklaringer kan ikke erstatte en formel habilitetsvurdering.

Der forelå konkrete forhold, der krævede en grundig habilitetsvurdering. De konkrete forhold var utvivlsomt egnede til at vække tvivl om upartiskhed og udløste en klar pligt til at foretage en reel og dokumenteret habilitetsvurdering.

Kommunen foretog imidlertid ingen objektiv undersøgelse, ingen skriftlig vurdering og ingen dokumentation, men håndterede habilitetsspørgsmålet via uformelle telefonsamtaler og påvirkende udtalelser. Roskilde Kommune har dermed ikke identificeret, forebygget eller afhjulpet en klar risiko for interessekonflikt, hvilket er i strid med koncessionsdirektivets artikel 35.

Roskilde Kommune har gjort gældende, at der i forhold til den pågældende medarbejder i Roskilde Kommune ikke foreligger en interessekonflikt, som er omfattet af koncessionsdirektivets artikel 35.

Der skal efter klagenævnets praksis meget til for at konstatere, at der i forhold til en konkret medarbejder hos ordregiver foreligger en interessekonflikt i forhold til en udbudsproces.

I forhold til den pågældende medarbejder i Roskilde Kommune foreligger der ikke nogen finansiel, økonomisk eller anden personlig interesse, der ville kunne antages at bringe den pågældendes upartiskhed og uafhængighed i fare og dermed medføre risiko for konkurrencefordrejning. Den pågældende medarbejder i Roskilde Kommune kender slet ikke personerne bag det vindende tilbud. Den vindende tilbudsgiver har i øvrigt ikke haft nogen særlig konkurrencemæssig fordel.

Der er således ikke grundlag for at konstatere, at der foreligger en interessekonflikt af den type, som bestemmelsen i koncessionsdirektivets artikel 35 har til formål at forhindre.

Ad påstand 3

Vedrørende påstanden om afvisning

Roskilde Kommune har henvist til kommunens anbringender ad påstand 2.

Resen+Co har ikke anført særskilte bemærkninger til afvisningspåstanden.

Vedrørende påstand 3

Resen+Co har gjort gældende, at Roskilde Kommune har overtrådt koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, idet den manglende håndtering af den åbenlyse interessekonflikt har skabt en uigennemsigtig og usaglig beslutningsproces.

Der er dokumenteret flerstrengede relationer mellem den centrale juridiske medarbejder og den vindende tilbudsgivers nærmeste familie, herunder familiære relationer, sociale relationer, deltagelse i samme skolemiljø og trivselsråd, samt geografisk nærhed, idet parterne bor få hundrede meter fra hinanden i samme nabolag. Disse forhold er samlet set klart egnede til at skabe tvivl om medarbejderens upartiskhed.

Medarbejderens rolle er ikke blot administrativ perifer, idet hun i princippet stod for den samlede administrative gennemførelse af udbudsprocessen. Hun stod bl.a. for kommunikationen med kommunens advokat.

Af samtalen med kommunaldirektøren fremgår, at Roskilde Kommune allerede tidligt var bekendt med disse relationer. Kommunaldirektøren udtaler, at der findes "en søster, der ligner", og at der foreligger kendte forbindelser i lokalområdet. Dermed bekræfter kommunen selv eksistensen af relationerne, som burde have udløst en skriftlig og objektiv habilitetsvurdering.

På trods heraf blev der ikke udarbejdet nogen skriftlig vurdering, ingen notater og ingen dokumentation. Tværtimod oplyste kommunaldirektøren, at han "ikke vil svare skriftligt", og opfordrede Resen+Co til at "tage punktet ud" og "passe på". Behandlingen af habilitetsspørgsmålet er uforenelig med gennemsigtighedsprincippet og skaber det indtryk, at kommunen bevidst søger at undgå kontrol med beslutningsprocessen.

En central funktion af koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, er at sikre, at alle væsentlige beslutninger og vurderinger kan efterprøves. Når kommunen i stedet vælger mundtlige afklaringer, selvevaluering fra den potentielt inhabile medarbejder og undlader at dokumentere forholdet, bliver processen uklar, utilgængelig og i strid med gennemsigtighedsprincippet.

Den manglende gennemsigtighed, kombineret med kommunens bevidsthed om relationerne og fraværet af kontrol, udgør en selvstændig og væsentlig procedurefejl, som i sig selv berettiger til annullation af tildelingsbeslutningen.

Roskilde Kommune har gjort gældende, at Resen+Cos anbringender til støtte for påstand 3 i vidt omfang er identiske med anbringenderne til støtte for påstand 2. Roskilde Kommune har i det hele henvist til kommunens anbringender ad påstand 2.

Ad påstand 4-6

Parternes anbringender gengives ikke, idet Roskilde Kommune har taget bekræftende til genmæle over for påstandene.

Ad påstand 7

Vedrørende påstanden om afvisning

Roskilde Kommune har gjort gældende, at Resen+Co ikke har en retlig interesse i klagenævnets behandling af påstanden, idet udbuddet er annulleret, og klagenævnets behandling af påstanden ikke vil medføre en ændring i Resen+Cos retstilstand eller ville kunne have ført til, at Resen+Co får tildelt kontrakten.

Roskilde Kommune har desuden gjort gældende, at Resen+Co ikke har en retlig interesse i at klage på vegne af en anden tilbudsgiver og dermed heller ikke en retlig interesse i at få taget stilling til denne del.

Resen+Co har gjort gældende, at kommunens argumentation forudsætter, at den foreliggende rangordning kan lægges til grund som udtryk for en lovligt gennemført konkurrence. Dette er ikke tilfældet.

Roskilde Kommune har taget bekræftende til genmæle over for påstand 4, 5 og 6 og dermed selv erkendt, at udbuddet blev gennemført under forhold, hvor væsentlige oplysninger blev delt selektivt med en begrænset kreds af tilbudsgivere, hvor informationsniveauet ikke blev udlignet, og hvor væsentlige økonomiske nøgletal blev tilbageholdt i spørgsmål/svar-processen. Den

foreliggende rangordning er således et produkt af en proces, som Roskilde Kommune selv har erkendt var udbudsretligt mangelfuld.

Hertil kommer, at der, jf. påstand 8 og 8a, forelå ukonditionsmæssighed hos tilbudsgivere, der rangerede over Resen+Co. Hvis deres tilbud var blevet afvist, ville rangordenen nødvendigvis have været en anden. Det er derfor ikke muligt at afskære Resen+Cos retlige interesse med henvisning til en rangorden, der netop er fremkommet som resultat af den ulovlige procedure.

Påstanden har desuden selvstændig betydning for Resen+Cos erstatningspåstand. Resen+Co har en klar retlig interesse i at få prøvet, om Roskilde Kommune under forhandlingsfasen indførte et nyt og selektivt håndhævet procedurekrav, som ændrede konkurrencens faktiske grundlag.

Påstanden vedrører ikke, hvorvidt den anden tilbudsgiver har krav på medhold. Derimod havde Roskilde Kommunes behandling af to tilbudsgivere direkte betydning for konkurrencens udfald og dermed for Resen+Cos egen retsstilling.

Da det højeste bud blev bragt ud af konkurrencen, ændrede det den relative prisbedømmelse direkte. Det påvirkede dermed Resen+Cos prispoint og samlede placering, da prispoint blev udregnet på baggrund af laveste og højeste budte pris. Der er således en direkte og kausal forbindelse mellem elimineringen af tilbudsgiveren med den højeste pris og Resen+Cos konkurrencemæssige position.

Vedrørende påstand 7

Resen+Co har gjort gældende, at Roskilde Kommune har handlet i strid med koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, ved under forhandlingsfasen at gennemføre en ikke-ensartet og uigennemsigtig proces, hvor enkelte tilbudsgivere blev mødt med særlige krav og opfordringer, som ikke blev anvendt over for øvrige tilbudsgivere, og som ikke fremgår af udbudsbetingelserne.

Det fremgik af indkaldelsen til forhandlingsmøderne, at møderne havde karakter af afklaringsmøder. Formålet var ikke at indføre nye krav eller nye kvalifikationsmæssige filtre, men at afklare forhold ved de allerede afgivne tilbud. Dette understøttes af mødereferaterne, hvoraf fremgår, at tilbudsgiverne blev bedt om at underskrive referatet og vedstå deres tilbud. Et krav

om bankgaranti fremgår ikke af udbudsbetingelserne. I udbudsbetingelserne er det alene anført, at der i forpagtningsaftalen skal stilles sikkerhed fra forpagtningsperiodens start den 1. januar 2026, men der er ikke fastsat noget krav om, at enkelte tilbudsgivere allerede i forhandlingsfasen skal dokumentere eller give forhåndstilsagn om bankgaranti som betingelse for videre deltagelse.

Alligevel valgte Roskilde Kommune efter møderne særskilt at opfodre to af tilbudsgiverne til inden for fem dage at fremsende en tilkendegivelse fra et anerkendt dansk pengeinstitut om, at banken ville stille den i forpagtningsaftalen omhandlede garanti.

Et sådant krav fremgik ikke af udbudsmaterialet som et krav, der skulle dokumenteres under forhandlingsfasen eller som betingelse for, at tilbuddet kunne indgå i evalueringen. Ifølge kontraktgrundlaget skulle garantien først stilles ved kontraktens ikrafttræden pr. 1. januar 2026.

Roskilde Kommune indførte således under processen et nyt krav, som ikke var en del af det offentliggjorte udbudsgrundlag. Der var ikke alene tale om en ”opfordring”, og kravet førte da også til, at tilbudsgiverne udgik af konkurrencen. ”Opfordringen” havde således en reel betydning.

Det forhold, at Porto Partner ApS senere modtog en tilsvarende opfordring, ændrer ikke vurderingen. For det første blev opfordringen til Porto Partner ApS givet langt senere og under andre faktiske forudsætninger. For det andet fremlagde Porto Partner ApS alene en betinget erklæring fra en bank, hvori banken anførte, at den ”ser positivt på” at stille garantien, men samtidig udtrykkeligt præciserede, at dette ikke udgjorde et endeligt kredittilsagn. Der var således ikke tale om en ubetinget eller endelig bankforpligtelse. Hvis tilbudsgiveren med den højeste pris blev elimineret på grund af manglende bankmæssig sikkerhed, mens Porto Partner ApS kunne forblive i konkurrencen på grundlag af et betinget og ikke-endeligt bankbrev, understreger dette alene den manglende ensartethed i kommunens fremgangsmåde. Dette har påvirket Resen+Cos placering i evalueringerne.

Roskilde Kommune har gennemført forhandlingsfasen på en måde, hvor der reelt har været tale om forskellige ”spor” for forskellige tilbudsgivere: Nogle

tilbudsgivere – herunder Resen+Co – behandles efter de formelle udbudsbetingelser, mens andre tilbudsgivere mødes med særkrav uden hjemmel, som får direkte betydning for deres fortsatte deltagelse i udbuddet.

En sådan forskelsbehandling er klart uforenelig med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1.

Fejlen er væsentlig, idet den har haft konkret indflydelse på prisbedømmelsen og dermed på, hvilket tilbud der fremstår som "økonomisk mest fordelagtigt".

Roskilde Kommune har gjort gældende, at kommunen ikke i forbindelse med gennemførelsen af forhandlingerne med tilbudsgiverne har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet, og at kommunen i øvrigt har behandlet tilbudsgiverne lige. Der er ikke i reglerne om forhandling i koncessionsdirektivet eller udbudsloven et krav om, at forhandlingerne med de enkelte tilbudsgivere skal være identiske og omhandle alle de samme forhold.

Kommunen var berettiget til kun at bede den tilbudsgiver, der stod til at vinde kontrakten, om at indsende en hensigtserklæring fra et pengeinstitut vedrørende garantien i forpagtningsaftalen.

Kommunen var ved evalueringen berettiget til ikke at medtage de tilbud, der var blevet afvist, fordi de ikke levede op til betingelserne i udbudsgrundlaget, idet sådanne tilbud ikke skal indgå i evalueringen.

Resen+Cos tilbud var ikke blandt de bedst placerede i udbuddet, og derfor fandt Roskilde Kommune ikke anledning til at anmode Resen+Co om fremsendelse af en sådan hensigtserklæring.

Ad påstand 8 og 8a

Vedrørende påstanden om afvisning

Roskilde Kommune har gjort gældende, at Resen+Co ikke har en retlig interesse i klagenævnets behandling af påstandene, idet udbuddet er annulleret.

Påstand 8a er i øvrigt formuleret på en sådan måde, at den reelt ikke identificerer, hvilket eller hvilke tilbud der ikke burde have været inddraget i tilbudsevalueringen, ligesom påstanden heller ikke identificerer, hvilke dele af udbudsbetingelserne der efter Resen+Cos opfattelse ikke er opfyldt. En påstand for klagenævnet skal i sig selv være tilstrækkelig klar og skal kunne afgrænses i forhold til den konkrete påståede overtrædelse. Det er ikke tilstrækkeligt, at anbringenderne i teorien kan sammenholdes med påstandene. Påstanden er herefter ikke egnet til at danne grundlag for sagens behandling ved klagenævnet.

Resen+Co har gjort gældende, at kommunens argumentation forudsætter, at den foreliggende rangordning kan lægges til grund som udtryk for en lovligt gennemført konkurrence. Dette er ikke tilfældet.

Roskilde Kommune har taget bekræftende til genmæle over for påstand 4, 5 og 6 og har dermed selv erkendt, at udbuddet blev gennemført under forhold, hvor væsentlige oplysninger blev delt selektivt med en begrænset kreds af tilbudsgivere, hvor informationsniveauet ikke blev udlignet, og hvor væsentlige økonomiske nøgletal blev tilbageholdt i spørgsmål/svar-processen. Den foreliggende rangordning er således et produkt af en proces, som Roskilde Kommune selv har erkendt var udbudsretligt mangelfuld.

Påstandene angår spørgsmålet om ukonditionsmæssighed hos tilbudsgivere, der rangerede over Resen+Co. Hvis sådanne tilbud var blevet afvist, ville rangordenen nødvendigvis have været en anden.

Det er derfor ikke muligt at afskære Resen+Cos retlige interesse med henvisning til en rangorden, der netop er fremkommet som resultat af den ulovlige procedure.

Påstand 8 og 8a har desuden selvstændig betydning for erstatningspåstandene.

Påstand 8 identificerer eksplicit reglen, der er overtrådt (koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1), og overtrædelsens karakter (at have inddraget et tilbud, der ikke opfyldte udbudsbetingelserne og/eller var ukonditionsmæssig). Påstand 8a udvider dette til ét eller flere sådanne tilbud. Reglen og overtrædelsens art er dermed identificeret i selve påstanden.

Vedrørende påstand 8 og 8a

Resen+Co har gjort gældende, at de tilbud, der ved den samlede evaluering rangerede over Resen+Cos tilbud, var ukonditionsmæssige og skulle have været afvist, inden evalueringen fandt sted. Havde Roskilde Kommune opfyldt sin afvisningspligt, ville rangordenen have været en anden, og Resen+Co ville have stået markant stærkere i konkurrencen.

Roskilde Kommune vidste, at mange tilbud var ukonditionsmæssige, idet de indeholdt dele, der ikke kunne realiseres på grund af fx gældende lokalplaner, strandbeskyttelseslinjer, manglende myndighedsgodkendelse mv. Alligevel traf kommunen en bevidst beslutning om ikke at afvise tilbuddene, jf. korrespondancen med kommunens advokat. Resultatet var, at de ulovlige elementer forblev uændrede i tilbuddene. Kommunen endte således med at evaluere og tildele point på grundlag af tilbud, der indeholdt løfter om aktiviteter, som kommunen positivt vidste ikke kunne realiseres, og derfor var i strid med udbudsgrundlaget.

Der er ikke tale om et uklart udbudsgrundlag. Forbuddet mod at inddrage realiserbare forhold i evalueringen fremgår af kontrakten, af udbudsbetingelserne og af kommunens egne svar til tilbudsgiverne under udbuddet. Dette var kommunen bekendt med, og den af kommunen påberåbte "uklarhed" kan ikke være "medvirkende grund til annulleringen". Der er tale om en efterrationalisering fra kommunens side.

Hvis Roskilde Kommune havde opfyldt sin afvisningspligt, ville mindst ét tilbud – og med overvejende sandsynlighed alle tilbud placeret over Resen+Co – have været fjernet fra ranglisten. Rangordenen ville have været fundamentalt anderledes.

Tilbuddet fra Resen+Co var konditionsmæssigt. Det fremgår således af Roskilde Kommunes egen evaluering, der er truffet med fuldt kendskab til tilbuddets indhold, Resen+Cos mundtlige afklaringer på forhandlingsafklaringsmødet og campingpladsens fysiske forhold, at tilbuddet var konditionsmæssigt.

Resen+Co er derudover fremkommet med en række nærmere begrundelser for, hvorfor de tilbudsgivere, der blev evalueret bedre end Resen+Co, skulle have været afvist.

Roskilde Kommune har gjort gældende, at Resen+Co ikke har godtgjort, at Roskilde Kommune har inddraget ét eller flere tilbud i evalueringen, som var ukonditionsmæssige.

Der forelå en uklarhed i udbudsgrundlaget mellem på den ene side kontraktens bestemmelser om forpagterens forpligtelse til at overholde gældende lovgivning og myndighedskrav og på den anden side evalueringskriteriets forudsætning om, at tilbudsgivernes udviklingsplaner skulle bedømmes på bl.a. realismen af udviklingsplanen for campingpladsen.

Den manglende klarhed betød i praksis, at det ikke tydeligt fremgik af udbudsgrundlaget, hvordan Roskilde Kommune ville forholde sig, hvis de tilbudte udviklingsplaner indeholdt aktiviteter eller tiltag, der potentielt krævede fremtidig myndighedsgodkendelse eller dispensation. Udbudsmaterialet gav således ikke et entydigt grundlag for at afgøre, hvornår et dispensationskrævende element i en udviklingsplan skulle anses som et forbehold for et grundlæggende vilkår, jf. udbudsbetingelsernes pkt. 11, og hvornår det var et moment, som skulle indgå i den kvalitative vurdering af udviklingsplanens visionære og ambitiøse karakter og dermed vurderes lavere i forhold til realisme i evalueringen.

Roskilde Kommune vurderede imidlertid, at der ikke i udbudsgrundlaget var belæg for at afvise tilbud med den begrundelse, at deres udviklingsplan indeholdt elementer, som forudsatte fremtidig myndighedsgodkendelse. En udviklingsplan vil i sagens natur typisk indeholde elementer, der er betinget af godkendelser, der endnu ikke er indhentet, og der var ikke i udbudsgrundlaget fastsat et klart og entydigt forbud imod at inddrage sådanne elementer i den tilbudte udviklingsplan.

Uklarheden i udbudsgrundlaget medførte imidlertid, at Roskilde Kommune i evalueringen reelt stod i en situation, hvor aktiviteter, der ikke med sikkerhed kunne gennemføres inden for de gældende retlige rammer, potentielt skulle indgå positivt i vurderingen af tilbuddenes kvalitet. Roskilde Kommune vurderede i den forbindelse, at en sådan uklarhed i udbudsgrundlaget måtte tolkes i tilbudsgivernes favør.

Det er ikke usædvanligt, at sådanne uklarheder først viser sig, når en ordregiver skal evaluere de konkrete tilbud.

Kommunen handlede ikke i strid med sine udbudsretlige forpligtelser ved at inddrage de pågældende tilbud i evalueringen, idet udbudsgrundlaget efter Roskilde Kommunes vurdering ikke gav grundlag for at afvise tilbud, der indeholdt sådanne elementer i udviklingsplanen, når man samtidig også evaluerede på tilbudsgivernes ambitioner og visioner.

Såfremt Roskilde Kommune havde været forpligtet til at afvise tilbud med aktiviteter, der krævede godkendelse eller dispensation, ville dette også have ført til en afvisning af Resen+Cos eget tilbud, idet flere af de tilbudte aktiviteter også ville være dispensationskrævende.

På baggrund af gennemgangen af de indkomne tilbud konstaterede Roskilde Kommune således, at evalueringsrammen med fordel kunne præciseres, også i forhold til det efterfølgende aftalegrundlag. Denne erkendelse indgik derfor som et selvstændigt hensyn i beslutningen om at annullere udbuddet og genudbyde forpagtningsaftalen på et klarere og mere præcist grundlag.

Roskilde Kommune er derudover fremkommet med en række nærmere begrundelser for, hvorfor de tilbudsgivere, der blev evalueret bedre end Resen+Co, ikke blev afvist.

Ad påstand 9

Vedrørende påstanden om afvisning

Roskilde Kommune har gjort gældende, at Resen+Co ikke har en retlig interesse i klagenævnets behandling af påstanden, idet udbuddet er annulleret.

Klagenævnets stillingtagen til påstanden vil ikke medføre en ændret retsstilling for Resen+Co, idet forskellen i pris i forhold til det vindende tilbud var af en sådan karakter, at Resen+Co – uanset en eventuelt mere fordelagtig kvalitetsvurdering – ikke ville have fået tildelt kontrakten.

Resen+Co har gjort gældende, at kommunens argumentation forudsætter, at den foreliggende rangordning kan lægges til grund som udtryk for en lovligt gennemført konkurrence. Dette er ikke tilfældet.

Roskilde Kommune har taget bekræftende til genmæle over for påstand 4, 5 og 6 og har dermed selv erkendt, at udbuddet blev gennemført under forhold, hvor væsentlige oplysninger blev delt selektivt med en begrænset kreds af tilbudsgivere, hvor informationsniveauet ikke blev udlignet, og hvor væsentlige økonomiske nøgletal blev tilbageholdt i spørgsmål/svar-processen. Den foreliggende rangordning er således et produkt af en proces, som Roskilde Kommune selv har erkendt var udbudsretligt mangelfuld.

Det er derfor ikke muligt at afskære Resen+Cos retlige interesse med henvisning til en rangorden, der netop er fremkommet som resultat af den ulovlige procedure.

Påstanden har desuden selvstændig betydning for Resen+Cos erstatningspåstand.

Vedrørende påstand 9

Resen+Co har gjort gældende, at Roskilde Kommunes evaluering af tilbuddene er foretaget i strid med koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, idet evalueringen fremstår vilkårlig, inkonsistent og uden en ensartet anvendelse af de offentliggjorte underkriterier. En sådan evaluering underminerer ligebehandling og gennemsigtighed og udgør en væsentlig procedurefejl. Roskilde Kommune har ikke som påstået foretaget en nøje og saglig gennemgang af alle tilbud med inddragelse af de elementer, der fremgik af udbudsbetingelserne, og den tildelte pointscore ligger ikke inden for kommunens samlede faglige skøn.

Resen+Co gjorde i sit tilbud opmærksom på en række konkrete tiltag, herunder "opsøgende værter" samt app/eventkalender og digital løsning for gæster. Disse tiltag er centrale elementer i kundeservice, gæsteoplevelse og driftsmodernisering, men i evalueringen af tilbuddet nævnes disse elementer overhovedet ikke, og Resen+Co tildeles kun 6 point under dette kriterium. Til sammenligning fremhæver kommunen i evalueringen af Porto Partner ApS' tilbud specifikt "campingværter" og "digital portal" som positivt. Disse elementer svarer direkte til Resen+Cos "værter" og digitale app/eventkalender. Alligevel tildeles Porto Partner ApS 8 point for i realiteten identiske kvalitetsbidrag, som fremhæves som positive, mens de samme tiltag ikke fremhæves i Resen+Cos evaluering.

Dette er et objektivt udtryk for vilkårlig og ulige behandling.

Roskilde Kommune fremhæver en række af Resen+Cos ideer som forhold, der ikke kan garanteres gennemført, herunder koncerter, events, udvidelser, sæsonudvidende aktiviteter, solceller, LivingLab m.fl. På trods heraf tildeles Resen+Co de maksimale 8 point i evalueringen. Dette viser, at elementer, der ikke kan garanteres gennemført, ikke betragtes som negative i evalueringen – i hvert fald ikke for Resen+Co.

Men ved evalueringen af Porto Partner ApS' tilsvarende – men væsentligt mere problematiske – forslag, tildeles Porto Partner ApS 5 point. Dette viser enten, at Roskilde Kommune ikke anvender ens kriterier i evalueringen af tilbuddene, og vurderingen er dermed vilkårlig, eller at Porto Partner ApS' forslag er så alvorlige (ulovlige/urealiserbare), at de burde have ført til afvisning. Dog vælger kommunen alligevel blot at trække i point.

Dette indebærer en overtrædelse af koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1.

Evalueringen viser bl.a., at identiske tiltag belønnes hos den ene tilbudsgiver men ignoreres hos den anden, at realiserbarhed vurderes forskelligt afhængigt af tilbudsgiver, at negative forhold kun fremhæves hos én tilbudsgiver, og at ingen objektive evalueringsnoter kan forklare forskellene.

Der er ingen dokumenteret eller faglig begrundelse for, at Resen+Cos digitale løsninger og værtsordninger ikke nævnes overhovedet, når Porto Partner ApS' samme ideer bliver specifikt brugt til at løfte pointgivningen.

Evalueringen fremstår ikke som et selvstændigt fagligt skøn foretaget på grundlag af de offentliggjorte kriterier, men som en efterfølgende begrundelse for et allerede fastlagt resultat. Evalueringen er derudover præget af inkonsistent behandling af identiske juridiske barrierer, begrundelser der ikke bærer de tildelte point, og en proceduremæssigt forkert håndtering af konditionsmæssighedsspørgsmål som evalueringsspørgsmål.

Evalueringen er dermed foretaget i strid med kravet om gennemsigtighed i koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, kravet om saglighed i koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, og kravet om konsistent anvendelse af evalueringskriterier.

Evalueringen er efter alt at dømme foretaget af en enkelt person. En evaluering af 12 tilbud på flere underkriterier udført af én person uden faglige noter eller tværfaglig kvalitetssikring gør en vilkårlig evaluering endnu mere sandsynlig – og udgør i sig selv et brud på saglighedskravet.

Roskilde Kommune har gjort gældende, at kommunen ikke ved evalueringen af de indkomne tilbud har overskredet de vide rammer, som gælder for en ordregivers evalueringsskøn, eller handlet usagligt.

Til brug for evalueringen af tilbuddene har Roskilde Kommune nøje gennemgået alle de indkomne tilbud. Som det fremgår af Roskilde Kommunes evaluering, er der alene evalueret på de tildelingskriterier, som fremgik af udbudsbetingelserne, og med inddragelse af de elementer, som ligeledes fremgik af udbudsbetingelserne.

Tilbudsevalueringen og den tildelte pointscore er udtryk for Roskilde Kommunes samlede vurdering af de enkelte elementer indeholdt i de respektive tilbud og for kommunens skøn, som klagenævnet efter fast praksis ikke erstatter med sit eget.

Ad påstand 10

Vedrørende påstanden om afvisning

Roskilde Kommune har gjort gældende, at Resen+Co ikke har en retlig interesse i klagenævnets behandling af påstanden, idet udbuddet er annulleret. Klagenævnets behandling af påstanden vil ikke medføre en ændring i Resen+Cos retstilstand.

Roskilde Kommune endte med at afvise den pågældende tilbudsgiver som ukonditionsmæssig. Resen+Co har derfor ikke en interesse i klagenævnets vurdering af, om den dialog, som Roskilde Kommune havde med tilbudsgiveren om hensigtserklæringen, var i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet.

Resen+Co har gjort gældende, at påstanden ikke alene angår udfaldet af udbuddet, men den måde hvorpå Roskilde Kommune har gennemført udbudsprocessen, herunder om kommunen har ført ikke-skriftlige og udokumente-

rede dialoger om forhold af væsentlig betydning for processen. En konstatering af en sådan overtrædelse er uafhængig af, om den pågældende tilbudsgiver senere blev afvist.

Vedrørende påstand 10

Resen+Co har gjort gældende, at Roskilde Kommune groft har tilsidesat gennemsigtigheds- og ligebehandlingsprincipperne i koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, ved i udbudsprocessen at føre ikke-skriftlige, udokumenterede og utilbørlige dialoger om centrale forhold, herunder om habilitet, evaluering og Resen+Cos retlige muligheder. Kommunens håndtering er uforenelig med habilitetsreglerne, der kræver en objektiv vurdering baseret på fakta, ikke på telefonsamtaler og personlige forsvarstaler.

Kommunens håndtering af habilitetsspørgsmålet skete via uformelle og udokumenterede telefonopkald. Kommunen håndterede således Resen+Cos henvendelse om en potentiel interessekonflikt ved at rette telefonisk henvendelse til Resen+Co i stedet for ved skriftlig henvendelse på trods af, at habilitet er et af de alvorligste forhold i et udbud. Resen+Co har gengivet en række citater fra telefonsamtalen med kommunaldirektøren og har gjort gældende, at kommunaldirektøren under samtalen fremkom med en række udtalelser, der efter Resen+Cos opfattelse åbenbart var i strid med god forvaltningsskik og gennemsigtighedsprincippet i koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1. Resen+Co har endvidere gjort gældende, at kommunaldirektøren nægtede at svare skriftligt i strid med journaliseringspligten og koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1.

Samtalen med kommunaldirektøren er del af et mønster i hele processen, hvor kommunen undgik skriftlighed, journalisering og dokumentation i de situationer, hvor kommunens handlinger var mest følsomme for retlig efterprøvelse. Fx blev habilitetsvurderingen gennemført mundtligt, bankgarantiforhandlingerne foregik telefonisk, tildelingsbeslutningens retlige grundlag blev drøftet i uformelle samtaler, og under standstill-perioden ringede kommunaldirektøren frem for at skrive.

Som resultat heraf kan klagenævnet kun efterprøve den del af kommunens samlede dispositioner, som kommunen selv har valgt at dokumentere. Dette er uforeneligt med kravet om gennemsigtighed.

Resen+Co har derudover gjort gældende, at kommunen har haft drøftelser med andre tilbudsgivere under udbudsprocessen, uden at det er blevet dokumenteret, hvilket udgør en selvstændig krænkelse af principperne om ligebehandling og gennemsigtighed.

Roskilde Kommunes samlede adfærd i forbindelse med Resen+Cos habilitetsindsigelse og kommunens kontakt til øvrige tilbudsgivere udgør en alvorlig overtrædelse af kravene om gennemsigtighed, dokumentation og saglighed, jf. koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1.

Fejlen er så fundamental og systematisk, at tildelingsbeslutningen skal annulleres.

Roskilde Kommune har gjort gældende, at kommunen ikke har gennemført en ikke-skriftlig, udokumenteret og/eller utilbørlig dialog med enkelte tilbudsgivere om forhold af væsentlig betydning for udbudsprocessen.

Kommunaldirektørens håndtering af Resen+Cos indsigelse vedrørende inhabilitet skete efter tildelingsbeslutningen og som en reaktion på Resen+Cos henvendelse direkte til kommunaldirektøren uden om udbudssystemet. Håndteringen var ikke en del af udbudsprocessen som sådan, og der var ingen udbudsretlig pligt til at følge et bestemt formkrav i den forbindelse. At kommunaldirektøren valgte at ringe frem for at skrive til Resen+Co er heller ikke i sig selv en overtrædelse af gennemsigtighedsprincippet.

Ad påstand 11

Resen+Co har gjort gældende, at Roskilde Kommune ved de beskrevne overtrædelser af koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, artikel 35 og artikel 38 har handlet ansvarspådragende og derved påført Resen+Co et tab.

De konstaterede fejl i udbudsproceduren har frataget Resen+Co en reel og ligelig mulighed for at deltage i konkurrencen. Resen+Co er som følge heraf blevet afskåret fra muligheden for at opnå kontrakten, og Resen+Co har derfor lidt et økonomisk tab i form af forgæves udgifter til udarbejdelse af tilbud samt mistet mulighed for kontraktgevinst.

Roskilde Kommune har ved at tage bekræftende genmæle over for påstand 4, 5 og 6 erkendt at have overtrådt koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, om

ligebehandling og gennemsigtighed. Erkendelsen har bindende virkning for erstatningsvurderingen. Der foreligger derfor et ubestridt ansvarsgrundlag for disse overtrædelser. Koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, som er overtrådt, tilsigter netop at beskytte tilbudsgivere.

Det ansvarsgrundlag, erstatningskravet støttes på, omfatter samtlige overtrædelser, Resen+Co har gjort gældende under påstand 1a-10 og 12. Roskilde Kommunes bekræftende genmæle på påstand 4, 5 og 6 udgør et minimumsansvarsgrundlag, ikke et loft over sagens omfang.

Roskilde Kommune gav privilegeret information til nogle tilbudsgivere uden at give den til andre. Ligeledes nægtede kommunen udtrykkeligt at udlevere informationen, da den blev efterspurgt under udbudsprocessen. Det er en overtrædelse af ligebehandlingsprincippet

Der er ikke grundlag for, at angivelsen af det forkerte direktiv i udbudsbekendtgørelsen ”potentielt kan have medført uklarhed for tilbudsgiverne vedrørende det retlige grundlag for udbuddet”. Alt andet i det samlede udbudsmateriale peger entydigt og konsekvent på koncessionsdirektivet, og ingen af tilbudsgiverne var i tvivl om, at der var tale om en forpagtning udbudt som koncession. Det er ikke korrekt, at fejlen i udbudsbekendtgørelsen kun ville kunne være rettet op ved at annullere udbuddet med den forkerte udbudsbekendtgørelse og ved at offentliggøre et nyt med henvisning til det rigtige udbudsdirektiv. Et rettelsesblad i form af en berigtigelse i EU-Tidende er den sædvanlige og mindre indgribende fremgangsmåde for at rette en formel fejl i en udbudsbekendtgørelse.

Udbudsbetingelserne er lovlige. De overtrædelser, som Roskilde Kommune har erkendt, vedrører ikke udbudsgrundlagets indhold, men derimod kommunens håndtering af udbudsprocessen. Informationsasymmetrien kunne have været løst ved at dele oplysningerne.

Ingen af de overtrædelser, som kommunen har begået, var synlige for Resen+Co. Resen+Co kunne ikke have identificeret dem under udbudsprocessen, og Resen+Co kan ikke lægges til last at have afgivet tilbud i tillid til, at evalueringen ville blive gennemført korrekt.

Kontrakten kunne lovligt have været indgået med Resen+Co. Resen+Cos tilbud var konditionsmæssigt. Roskilde Kommunes egen konklusion fra afklaringsmødet var, at Resen+Cos tilbud ikke indeholdt mangler eller forbehold over for udbudsgrundlaget. De fem tilbud, der i Roskilde Kommunes evaluering var placeret over Resen+Co, indeholder alle forbehold, som skulle have ført til afvisning. Havde afvisningspligten efter udbudsbetingelsernes pkt. 11 været anvendt, ville Resen+Co have været det højst rangerede konditionsmæssige tilbud.

Roskilde Kommune har ikke løftet bevisbyrden for, at annullationen af udbuddet er lovlig. Roskilde Kommune tildelte kontrakten den 7. november 2025 og fastholdt tildelingen på trods af Resen+Cos gentagne skriftlige indsigelser fra den 8. november 2025 og frem til klagens indgivelse den 17. november 2025. Roskilde Kommune annullerede først den 27. november 2025 – mere end to måneder efter, at kommunen selv internt konstaterede forbehold-problematikken. Roskilde Kommunes egen adfærd dokumenterer, at annullation ikke var på tale, før klagen tvang den igennem. Det dokumenterede annullationsmotiv er derimod den procesrisiko, klagen medførte, og ikke en principiel erkendelse af fejl i udbudsgrundlaget.

Når Roskilde Kommune nu under erstatningssagen gør gældende, at Resen+Cos tilbud indeholdt dispensationskrævende elementer, påhviler der Roskilde Kommune en skærpet bevisbyrde for denne påstand.

De overtrædelser, der er genstand for klagen, er ikke enkeltstående fejlskøn, men et mønster af bevidste valg truffet med professionel juridisk bistand. Roskilde Kommune havde gennem hele udbudsprocessen adgang til rådgivning fra den advokat, der havde designet udbudsbetingelserne, herunder de mekanismer der var beregnet til at håndtere præcis de situationer, der opstod.

Det skærper ansvarsvurderingen, at kommunen ikke blot undlod at følge reglerne men handlede i direkte modstrid med sin egen rådgivers anbefalinger.

Det er ikke tale om en ordregiver, der begik en fejl, men om en ordregiver, der systematisk tilsidesatte de grundlæggende principper under omstændigheder, hvor der ikke er grundlag for at anse overtrædelserne for undskyldelige.

Roskilde Kommune har erkendt at have overtrådt ligebehandlingsprincippet i koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, som anført i påstand 4, 5 og 6, og at der er et ansvarsgrundlag i relation hertil. Roskilde Kommune bestrider derimod, at der foreligger et ansvarsgrundlag i relation til påstand 1a, 2, 3, 7, 8, 8a, 9, 10 og 12. Der foreligger derfor ikke grundlag for at pålægge Roskilde Kommune erstatningsansvar vedrørende disse påstande.

Roskilde Kommune har endvidere gjort gældende, at der ikke er dokumenteret et tab, hvilket kommunen har uddybet i sine anbringender ad påstand 13a og 13b.

Roskilde Kommune har derudover gjort gældende, at Resen+Co ikke er berettiget til erstatning, fordi der ikke foreligger den nødvendige årsagssammenhæng.

Udbudsgrundlaget kunne ikke danne grundlag for en lovlig tildelingsbeslutning, da ikke alle tilbudsgivere har haft adgang til samme oplysninger og nøgletal vedrørende campingpladsens drift. Det har reelt betydet, at tilbudsgiverne ikke har været stillet lige i udbudsprocessen, ligesom den manglende information potentielt kan have afholdt nogle fra at byde på opgaven.

Informationerne har været af væsentlig betydning for tilbudsgiverne, hvilket understøttes af, at oplysninger om campingpladsens nøgletal blev efterspurgt under udbudsprocessen, men afvist fremlagt af Roskilde Kommune.

Endvidere har Roskilde Kommune i udbudsbekendtgørelsen henvist til et forkert direktiv, hvilket potentielt kan have medført uklarhed for tilbudsgiverne vedrørende det retlige grundlag for udbuddet.

Det følger af klagenævnets faste praksis, at hvis der er fejl i udbudsgrundlaget, som gør, at udbuddet ikke kan føre til en lovlig tildelingsbeslutning, er der ikke den fornødne årsagssammenhæng i forhold til erstatning, hverken for positiv opfyldelsesinteresse eller negativ kontraktinteresse.

Resen+Co kan under alle omstændigheder kun være berettiget til erstatning i form af negativ kontraktinteresse, idet Resen+Co ikke stod til at få tildelt kontrakten, heller ikke selvom Resen+Co fik helt eller delvist medhold i sine øvrige påstande.

Ad påstand 12

Resen+Co har gjort gældende, at annullationen ikke var udtryk for en erkendelse af fejl i udbudsprocessen eller en principiel beslutning om at bringe et ulovligt udbud til ophør, men en disposition begrundet i den procesrisiko, der fulgte af klagen. Dette støttes af Roskilde Kommunes erhvervschefs udtalelse til Sjællandske Medier, der viser, at annulleringen ikke blev foretaget på baggrund af en vurdering af udbuddets lovlighed, men som en risikobaseret disposition i anledning af klagen og den mulige opsættende virkning.

I brevet til fastliggerne fremstilles annullationen ikke som en principiel beslutning truffet på baggrund af fejl i udbudsprocessen, men som en reaktion på klagens eksistens.

Annullationen skal endvidere ses i lyset af det forløb, der gik forud. Den 10. november 2025 sendte Resen+Co et formelt krav om annullation til Roskilde Kommune. Resen+Co identificerede i den forbindelse de overtrædelser, som kommunen senere har erkendt, jf. påstand 4, 5 og 6. Roskilde Kommunes kommunaldirektør afviste dog samme dag mundtligt klagepunkterne, og kommunen forsvarede aktivt tildelingsbeslutningen helt frem til annullationen den 27. november 2025, selvom kommunen havde fuldt kendskab til de forhold, Resen+Co havde identificeret. Annullationen kan derfor ikke anses for at være sket på baggrund af en intern erkendelse af fejl i udbudsprocessen.

Det er ordregiver, der bærer bevisbyrden for, at en annullation ville være sket uafhængigt af klagen. Denne bevisbyrde er ikke løftet. Tværtimod har Roskilde Kommunes erhvervschef selv oplyst, at annullationen var motiveret af klagen og risikoen for opsættende virkning. Kommunen har ikke på noget tidspunkt tilkendegivet, at man ville have annulleret udbuddet uafhængigt af klagen. Annullationen fremstår således som en disposition truffet i anledning af klagen og den procesrisiko, som klagen medførte, og ikke som en principiel erkendelse af fejl i udbudsprocessen.

Annullationen fritager ikke kommunen for de retlige konsekvenser af de konstaterede overtrædelser.

Roskilde Kommune har gjort gældende, at beslutningen om at annullere udbuddet var saglig og hvilede på udbudsretlige hensyn.

Roskilde Kommune meddelte den 27. november 2025 tilbudsgiverne og klagenævnet, at udbuddet var annulleret, idet kommunen som følge af klagen var blevet opmærksom på, at der havde været fejl i udbudsgrundlaget, som kunne have haft betydning for udbuddet. Fejl, som kommunen først blev opmærksom på som følge af klagen. Disse fejl bestod dels i, at der i udbudsbekendtgørelsen var henvist til et forkert direktiv, dels at der i udbudsgrundlaget manglede oplysninger om nøgletal vedrørende campingpladsens drift, som tidligere havde været udsendt i forbindelse med en markedsdialog. Desuden fremgik det af annullationsmeddelelsen, at Roskilde Kommune var blevet opmærksom på, at der var behov for en præcisering af de kvalitative konkurrenceparametre med henblik på at sikre en ensartet og gennemsigtig konkurrence.

Fejlhenvisningen i udbudsbekendtgørelsen var objektivt set en formel fejl, som Roskilde Kommune kun ville kunne have rettet op på ved at annullere udbuddet med den forkerte udbudsbekendtgørelse og offentliggøre et nyt udbud med henvisning til det rigtige udbudsdirektiv og dermed også med anvendelse af den rigtige udbudsbekendtgørelse.

Annullationen var altså sagligt begrundet i konkrete fejl i udbudsgrundlaget, som efter Roskilde Kommunes vurdering udelukkede, at der kunne træffes tildelingsbeslutning i overensstemmelse med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet.

Det er Resen+Co, der bærer bevisbyrden for, at Roskilde Kommunes beslutning om annullation var usaglig og i strid med det udbudsretlige ligebehandlingsprincip.

Roskilde Kommunes erhvervschefs udtalelser til en lokalavis kan ikke tillægges karakter af en officiel begrundelse for annullationen. Erhvervschefens udtalelse er et supplement til – og ikke en erstatning for – den officielle meddelelse om annullation. En offentlig kommunikation, der fremhæver den praktiske risiko for driftsafbrydelse som årsag til det tidsmæssige valg om at annullere, er ikke ensbetydende med, at annullationen af den grund var ubegrundet eller usaglig. Det samme gælder erhvervschefens brev til fastliggerne på Roskilde Camping.

Det er endvidere en misforståelse, at Roskilde Kommune skal dokumentere, at annullationen ville være sket uafhængigt af klagen. En ordregiver har i

medfør af de udbudsretlige grundprincipper en saglig adgang til at annullere et udbud, når der konstateres fejl i udbudsgrundlaget, der giver anledning til tvivl om lovligheden af en tildelingsbeslutning, uanset hvordan ordregiver er blevet opmærksom på fejlen.

Ad påstand 13a

Resen+Co har gjort gældende, at virksomheden har krav på erstatning svarende til den positive opfyldelsesinteresse, hvilket vil sige den fortjeneste, som Resen+Co ville have opnået ved at drive Roskilde Camping i koncessionens fulde løbetid.

I praksis kræves det ikke, at Resen+Co fuldt dokumenterer, at kontrakten ville være blevet tildelt Resen+Co. Det er tilstrækkeligt, at Resen+Co sandsynliggør, at kontrakten i mangel af Roskilde Kommunes fejl ville være blevet tildelt Resen+Co.

Resen+Co har fremlagt en beregning udført af en revisor og redegjort nærmere for de enkelte poster, herunder løn, afskrivninger, indtægter fra kiosk, cafe og forpagterbolig mv. Beregningen viser et gennemsnitligt årligt dækningsbidrag på 4.852.552 kr. På den baggrund er erstatningskravet for en 30-årig forpagtningsperiode opgjort til 144.976.550 kr.

Resen+Co har hertil gjort gældende, at beregningen udelukkende hviler på offentligt tilgængelige, verificerbare kilder. Samtlige regnskabstal stammer fra de offentliggjorte årsrapporter for Roskilde Camping ApS for regnskabsårene 2022, 2023 og 2024. Personaletal stammer fra Erhvervsstyrelsens CVR-register med månedlige årsværk. Alle øvrige forudsætninger er dokumenteret. Der er ikke anvendt prognoser, skøn over fremtidig vækst eller antagelser om Resen+Cos planlagte forbedringer. Beregningen bygger alene på, hvad campingpladsen faktisk har indtjent under den nuværende drift.

Der er tale om et betydeligt beløb, men det afspejler værdien af en 30-årig koncession til en veldrevet campingplads med dokumenteret stabil indtjening. Kravet er ikke baseret på forventninger eller prognoser, men på faktisk, revideret regnskabsmateriale fra tre hele regnskabsår.

Beregningen undervurderer Resen+Cos tab af flere grunde. For det første er den baseret på den nuværende forpagters driftsregnskaber, ikke Resen+Cos

mere ambitiøse koncept med opgraderinger, automatisering, serviceudvidelser og længere årlig driftsperiode. For det andet er indtægter fra kiosk og cafe baseret på et beskedent netto-bidrag fra en forretning, der i højsæsonen beskæftiger over 20 ansatte og betjener både campinggæster og besøgende til Vigen Strandpark. For det tredje er Resen+Cos planlagte effektivisering, herunder automatisk indtjekning og digitalisering af bookingsystemet, ikke medregnet, selvom dette ville reducere personalebehovet. For det fjerde er beregningen baseret på den nuværende drift med ca. 6 måneders sæson, selvom koncessionen tillader drift fra 1. marts til 31. oktober, altså 8 måneder. To ekstra måneders drift ville øge overskuddet. For det femte er indtægter fra forpagterboligen sat i den nedre ende af markedet i området. Disse faktorer trækker alle i samme retning, hvor det faktiske tab sandsynligvis er højere end det opgjorte. Beregningen er konservativ for at sikre et solidt og dokumenteret grundlag.

Resen+Cos tabsopgørelse skal ikke afvises, fordi den hviler på Roskilde Camping ApS' offentliggjorte regnskaber for 2022-2024. Netop fordi der er tale om en eksisterende campingplads i drift, udgør de historiske regnskaber for den faktiske drift det mest objektive og verificerbare udgangspunkt for opgørelsen af den mistede fortjeneste.

At Resen+Co i sit tilbud beskrev digitalisering, app-baseret booking, automatisk indtjekning, integreret kiosk- og cafédrift og en mere aktiv udvikling af pladsen, ændrer ikke ved, at forpagtningsgenstanden var den samme campingplads, med samme beliggenhed, samme fysiske anlæg, samme kundegrundlag og samme grundlæggende indtjeningskilder. De historiske driftstal viser, hvad pladsen faktisk kunne generere under den eksisterende drift.

Ved at tage udgangspunkt i den eksisterende forpagters regnskaber har Resen+Co således ikke opgjort tabet på grundlag af et oppustet innovationsbudget, men på et dokumenteret, realiseret og for Roskilde Kommune kendt driftsgrundlag.

Hvis klagenævnet måtte finde, at enkelte forudsætninger i tabsopgørelsen er behæftet med usikkerhed, kan dette højst føre til en skønsmæssig regulering af erstatningens størrelse. Det kan ikke føre til afvisning af opgørelsesmetoden som sådan.

Kravet skal tillægges rente fra den 1. januar 2026, fordi dette er kontraktens ikrafttrædelsestidspunkt. Subsidiært skal rente beregnes fra den 17. november 2025, hvor Resen+Co indledte retsforfølgning vedrørende erstatningskravet, og mere subsidiært fra den 13. april 2026, hvis klagenævnet måtte finde, at erstatningskravet først på dette tidspunkt var gjort tilstrækkeligt beløbsmæssigt gældende.

Roskilde Kommune har gjort gældende, at betingelserne for tilkendelse af erstatning i form af positiv opfyldelsesinteresse ikke er opfyldt, idet Resen+Co ikke har dokumenteret, at der foreligger den fornødne årsagssammenhæng mellem ansvarsgrundlaget og tabet. Det påståede tab er ikke tilstrækkeligt dokumenteret.

For at kunne opnå positiv opfyldelsesinteresse er det en forudsætning, at Resen+Co godtgør, at virksomheden ville være blevet tildelt kontrakten, hvis ikke Roskilde Kommune havde handlet ansvarspådragende ved at overtræde udbudsreglerne. Der skal således være årsagssammenhæng mellem den konstaterede overtrædelse og det tab, som kræves erstattet, og det er Resen+Co, der har bevisbyrden for dette.

Hvis overtrædelsen af udbudsreglerne har en sådan karakter, at udbuddet ikke ville kunne danne grundlag for en lovlig tildelingsbeslutning, vil Resen+Co ikke kunne opnå erstatning i form af positiv opfyldelsesinteresse. I den situation ville ingen nemlig lovligt kunne have fået tildelt kontrakten.

Derudover er det i sagen, hvor udbuddet faktisk er annulleret, en betingelse for at tilkende Resen+Co erstatning for positiv opfyldelsesinteresse, at Resen+Co løfter bevisbyrden for, at Roskilde Kommune ikke lovligt kunne annullere udbuddet.

Den konstaterede skævhed i tilbudsgivernes adgang til relevante oplysninger om nøgletal vedrørende campingpladsens drift, som Roskilde Kommune har erkendt ved at tage bekræftende genmæle vedrørende påstand 4, 5 og 6, indebærer, at tilbudsgiverne ikke har været stillet lige i udbudsprocessen, og at visse tilbudsgivere derfor har haft eller kan have haft en uretmæssig konkurrencefordel. Dertil kommer de øvrige forhold, som begrundede Roskilde Kommunes annullation af udbuddet. Udbuddet har derfor ikke kunnet danne

grundlag for en lovlig tildeling. Spørgsmålet er ikke, som det er gjort gældende af Resen+Co, om der kunne afgives tilbud, men derimod om udbuddet kunne danne grundlag for en lovlig tildelingsbeslutning.

Roskilde Kommune har subsidiært gjort gældende, at Resen+Co ikke har godtgjort, at Resen+Co ville have fået tildelt kontrakten, hvis ikke Roskilde Kommune havde handlet i strid med udbudsreglerne.

Resen+Co kan ikke løfte bevisbyrden for årsagssammenhæng alene ved at påberåbe sig sine egne beregninger, der forudsætter, at samtlige fem tilbud "placeret over eller tæt på" Resen+Co skulle have været afvist. Resen+Co har således ikke godtgjort, at alle fem tilbud var ukonditionsmæssige. Endvidere, såfremt det lægges til grund, at alle tilbud rangeret over Resen+Cos tilbud var ukonditionsmæssige, ville det indebære, at også Resen+Cos eget tilbud skulle afvises, idet tilbuddet led af flere af de samme konstaterede mangler. I så fald ville Resen+Cos tilbud heller ikke have kunnet komme i betragtning.

Af den grund foreligger der ikke årsagssammenhæng mellem de påståede overtrædelser og Resen+Cos påståede tab.

Roskilde Kommune var i øvrigt ikke forpligtet til at indgå kontrakt. Havde Roskilde Kommune stået i en situation, hvor 4-5 af de bedst placerede tilbudsgivere skulle afvises som ukonditionsmæssige, ville Roskilde Kommune utvivlsomt have konstateret, at udbudsgrundlaget var uhensigtsmæssigt udformet, og ville med den begrundelse alligevel have annulleret udbuddet for at kunne gennemføre et genudbud med et klarere udbudsgrundlag.

Vedrørende opgørelsen af det fremsatte krav har Roskilde Kommune gjort gældende, at Resen+Cos tabsopgørelse ikke er retvisende.

Overordnet set kan Resen+Co ikke basere kravet på positiv opfyldelsesinteresse i den fremsatte form. Resen+Cos underliggende opgørelser af de enkelte erstatningsposter er således alle baseret på den eksisterende forpagters drift eller øvrige udokumenterede forhold, og ikke på Resen+Cos eget tilbud.

Det fremgår således, at Resen+Co har opgjort tabet på grundlag af de offentliggjorte årsrapporter fra Roskilde Camping ApS, der har drevet pladsen siden 2012. Resen+Cos eget tilbud var imidlertid et fundamentalt anderledes

koncept med digitalisering, app-baseret booking, automatisk indtjekning, integreret kiosk- og cafedrift samt forlænget sæson på op til otte måneder mv.

Resen+Co kan ikke på den ene side gøre gældende, at Resen+Cos koncept var markant anderledes end det allerede eksisterende og på den anden side gøre gældende, at tabet skal opgøres på grundlag af den eksisterende forpagters driftstal. Den korrekte tabsopgørelse skulle have været baseret på Resen+Cos eget driftsbudget i tilbuddet – et budget, som Resen+Co ikke har fremlagt for klagenævnet. Det skal komme Resen+Co bevismæssigt til skade ved fastsættelsen af et eventuelt skønsmæssigt tab.

Roskilde Kommune har endvidere fremført en række nærmere anbringender vedrørende de enkelte poster i Resen+Cos erstatningsopgørelse, herunder vedrørende indtægter fra kiosk, cafe og forpagterbolig, omkostningerne til driftsledelse og sæsonpersonale, risikorabat og reinvesteringer mv., forlængelsesoptionen samt opgørelsen af tabet som bruttofortjeneste.

Roskilde Kommune har vedrørende påstanden om procesrente fra den 1. januar 2026 gjort gældende, at kravet tidligst kan forrentes fra det tidspunkt, hvor kravet er opgjort, hvilket vil sige fra den 13. april 2026, hvor Resen+Co opgjorde kravet, jf. rentelovens § 3, stk. 4.

Ad påstand 13b

Resen+Co har gjort gældende, at virksomhedens tilbudsarbejde involverede tre personer over en samlet periode fra modtagelse af udbudsmaterialet til og med opfølgning efter forhandlingsmødet. Arbejdet omfattede gennemlæsning og analyse af udbudsmateriale og relevante lokalplaner, research på forsikringsforhold, forbrugsdata for vand og el, udarbejdelse af driftsbudgetter, udviklingsplan og forretningsgange, forberedelse af app-skitse til digitalisering af gæsteoplevelsen, forberedelse til og deltagelse i forhandlingsmødet samt efterfølgende opfølgning mv.

Kravet kan opgøres til 132.662 kr. og udgøres af et tidsforbrug på 179 timer samt transportomkostninger ved kørsel til Roskilde t/r.

Det samlede tidsforbrug på 179 timer fordelt på tre personer er nøgternt for en koncessionsaftale af denne karakter og kompleksitet. De tre personer er

ejeren af Resen+Co samt to ansatte medarbejdere. Udbudsmaterialet var omfattende med flere hundrede sider, forpagtningen løb over 30 år, og tilbudsgiverne skulle udarbejde en detaljeret udviklingsplan for campingpladsen samt deltage i forhandlingsmøde med kommunen.

Roskilde Kommunes indsigelse overser den helt praktiske betydning af internt tidsforbrug i en mindre virksomhed. Resen+Co er ikke en stor organisation med en særskilt udbudsafdeling, hvor tilbudsarbejde kan fordeles på medarbejdere uden nævneværdig påvirkning af den daglige drift. Når tre nøglepersoner i en mindre virksomhed anvender 179 timer på et udbud, er det ikke "ledig tid". Det er tid, der tages direkte fra virksomhedens øvrige kommercielle aktiviteter, herunder kundedialog, salg, tilbudsudarbejdelse, ordrebehandling, rådgivning, opfølgning, produktionstilrettelæggelse og almindelig drift. Den alternative anvendelse af tiden var derfor ikke hypotetisk, men den løbende indtægtsgivende drift, som Resen+Cos medarbejdere normalt udfører. At arbejdet er udført internt, gør ikke omkostningen mindre reel. Det betyder blot, at Resen+Co har undladt at købe ekstern rådgivning og i stedet anvendt egne ressourcer.

Tilbudsarbejdet bestod ikke blot i at udfylde en tilbudsblanket. Det omfattede gennemlæsning og analyse af udbudsbetingelserne, forpagtningsaftale med bilag, lokalplan 548, energimærkningsrapporter, bygnings-, inventar- og arealoplysninger, Q&A-processen med 32 spørgsmål og svar, forsikringsforhold, forbrugsdata, brandmæssige forhold, strandbeskyttelsesregler, campingreglement, driftsøkonomi, prisstruktur, udviklingsmuligheder og udarbejdelse af et omfattende tilbud med udviklingsplan, bæredygtighedsstrategi, organisationsplan, prismodel og bilag. Hertil kom forberedelse til og deltagelse i forhandlingsmødet i oktober 2025 med tilhørende transport. For et udbud om en op til 30-årig forpagtning af en campingplads med 400 pladser, tilhørende bygningsmasse, kiosk, forpagterbolig og udviklingsområde er et samlet timeforbrug på 179 timer fordelt på tre personer hverken usædvanligt eller uforholdsmæssigt.

De opgjorte 179 timer vedrører alene selve tilbudsudarbejdelsen. Resen+Co har herudover anvendt betydelig tid på at forberede en eventuel overtagelse af driften. Koncessionskontraktens overtagelsesdato lå få måneder efter tilbudsafgivelsen, og en campingplads af Roskilde Campings størrelse med sæsonstart, personaleplanlægning, leverandøraftaler, forsikringer, myndigheds-

forhold, hjemmesider, app, booking og en lang række øvrige praktiske forberedelser kræver, at en potentiel forpagter påbegynder planlægningen, længe før det er afklaret, om vedkommende får tildelt koncessionen. Disse omkostninger er ikke medregnet i den negative kontraktinteresse, da Resen+Co selv påtog sig den risiko. Det anføres alene til illustration af, at de opgjorte tilbudsomkostninger er et minimum.

Det er ubestridt, at Resen+Co har afgivet tilbud i en konkurrence, der var behæftet med overtrædelser, som Roskilde Kommune selv har anerkendt. Resen+Co har dermed afholdt omkostninger til deltagelse i en konkurrence, der aldrig blev gennemført i overensstemmelse med udbudsreglerne. Disse omkostninger er spildt som direkte følge af Roskilde Kommunes overtrædelser.

Beløbet skal tillægges procesrente fra den 15. september 2025, som er datoen for tilbudsafgivelsen, hvor omkostningerne var afholdt, subsidiært fra den 17. november 2025, hvor retsforfølgning blev indledt.

Der er ikke grundlag for at afskære Resen+Cos adgang til erstatning, idet udbudsgrundlaget var egnet til at danne grundlag for en lovlig tildelingsbeslutning, og de fejl, som Roskilde Kommune har erkendt, og de øvrige fejl, er ikke fejl, som Resen+Co kunne læse ud af udbudsmaterialet ved tilbudsafgivelsen. Det afgørende tidspunkt for Resen+Cos viden er tidspunktet for tilbudsafgivelsen den 15. september 2025. Roskilde Kommunes argumentation sammenblander Resen+Cos kendskab til, at kommunen i Q&A-fasen afviste andre tilbudsgivere at udlevere nøgletal, med Resen+Cos kendskab til, at de samme eller tilsvarende oplysninger allerede var delt selektivt med andre aktører forud for udbuddet. Det første var Resen+Co bekendt med. Det andet var Resen+Co ikke bekendt med ved tilbudsafgivelsen. Kernen i de erkendte overtrædelser under påstand 4, 5 og 6 er netop asymmetrien, som var, at nogle aktører havde adgang til væsentlige oplysninger, mens Resen+Co ikke havde. Resen+Co havde ingen forudsætninger for at vide, at Roskilde Kommune på den ene side afviste at udlevere nøgletal i spørgsmål/svar-processen, men på den anden side tidligere havde delt markedsdialogmateriale og nøgletal med udvalgte aktører.

Resen+Co afgav således tilbud i tillid til, at Roskilde Kommune håndhævede udbudsbetingelserne og ligebehandlingsprincippet korrekt. Resen+Co måtte respektere kommunens svar i Q&A-fasen og havde ingen anledning til at antage, at afslaget på udlevering af nøgletal ikke var udtryk for en generel og

ligelig håndtering af alle tilbudsgivere. Tværtimod var det netop kommunens ansvar at sikre, at alle tilbudsgivere havde samme informationsgrundlag, eller at eventuelle forudgående informationsfordele blev udlignet. Først efter tildelingsbeslutningen modtog Resen+Co materialet fra en anden tilbudsgiver.

Roskilde Kommunes anbringende om, at Resen+Co "efter al sandsynlighed ville have afgivet et tilbud også i et korrekt gennemført udbud", kan ikke føre til et andet resultat. Tværtimod understøtter dette, at Resen+Cos tilbudsomkostninger blev afholdt med henblik på deltagelse i en lovlig og lige konkurrence. Resen+Co ville have afgivet tilbud i et korrekt gennemført udbud, men tilbudsomkostningerne ville da have været afholdt for at opnå en reel, lige og ufordrejet mulighed for at blive tildelt kontrakten. I stedet blev tilbudsomkostningerne afholdt forgæves, fordi Roskilde Kommunes overtrædelser fratog Resen+Co den konkurrencemulighed, som tilbudsarbejdet var investeret i.

Roskilde Kommune har gjort gældende, at klagenævnets vurdering af erstatningspåstanden skal tage udgangspunkt i de overtrædelser, der er omfattet af påstand 4, 5 og 6.

Betingelserne for at tilkende erstatning i form af negativ kontraktinteresse er ikke opfyldt, allerede fordi der ikke foreligger den fornødne årsagssammenhæng, ligesom det påståede tab ikke er tilstrækkeligt dokumenteret.

Det er en grundlæggende betingelse for tilkendelse af erstatning, at der foreligger årsagssammenhæng mellem den konstaterede ansvarsbegrundende handling (her overtrædelsen af udbudsreglerne) og det påståede tab, som skal være konstateret og dokumenteret.

Der foreligger ikke årsagssammenhæng, hvis udbudsmaterialet ikke var egnet til at danne grundlag for en lovlig tildelingsbeslutning, og tilbudsgiver var eller burde være bekendt med de pågældende mangler ved afgivelsen af tilbuddet. I sådanne tilfælde afskæres retten til erstatning for negativ kontraktinteresse allerede som følge heraf, uanset eventuelle yderligere fejl i evalueringen.

Selv hvis klagenævnet måtte komme frem til, at Roskilde Kommunes annullation af udbuddet var usaglig, så skal Resen+Co erstatningsretligt stilles,

som om annullationen ikke havde fundet sted. Negativ kontraktsinteresse forudsætter sammenhæng mellem overtrædelsen og de forgæves afholdte tilbudsomkostninger på den måde, at Resen+Co, hvis overtrædelsen ikke var begået, ikke ville have afgivet tilbud og dermed ikke have afholdt tilbudsomkostningerne. Denne betingelse er ikke opfyldt. Hvis udbuddet ikke var blevet annulleret og i stedet var fortsat til tildeling, ville Resen+Co have afholdt nøjagtig de samme tilbudsomkostninger, og ville fortsat være endt som nr. 5.

De påberåbte og erkendte overtrædelser vedrører forhold i udbudsmaterialet, som Resen+Co var eller burde være bekendt med forud for tilbudsafgivelsen. Resen+Co valgte imidlertid at afgive tilbud uden at gøre indsigelse eller iværksætte klage.

Resen+Co var bekendt med, at Roskilde Kommune undervejs i udbudsprocessen afviste at udlevere de omhandlede oplysninger. Af Resen+Cos brev af 10. november 2025 til kommunaldirektør Henrik Kolind fremgår, at Resen+Co over for kommunaldirektøren bl.a. påpeger, at der er materiale vedrørende campingpladsen, som kun er blevet delt med "en udvalgt skare" af tilbudsgivere. Brevet er skrevet på et tidspunkt, hvor Roskilde Kommune endnu ikke havde behandlet Resen+Cos anmodning om aktindsigt, hvilket underbygger, at Resen+Co har haft et forudgående kendskab til de forhold, som er omfattet af påstand 4, 5 og 6, men alligevel har valgt at afgive tilbud.

Under disse omstændigheder foreligger der ikke den fornødne årsagssammenhæng mellem de påberåbte overtrædelser og de afholdte tilbudsomkostninger.

Den omstændighed, at Resen+Co har afholdt udgifter til tilbudsafgivelse i fuldt kendskab hertil, afskærer i sig selv kravet om negativ kontraktsinteresse. Resen+Co ville efter al sandsynlighed have afgivet et tilbud også i et korrekt gennemført udbud, og tilbudsomkostningerne ville derfor være afholdt under alle omstændigheder. Hertil kommer, at såfremt det lægges til grund, at de foranstående tilbud var ukonditionsmæssige, må dette nødvendigvis indebære, at også Resen+Cos eget tilbud lider af tilsvarende mangler. I så fald ville Resen+Cos tilbud ikke have kunnet komme i betragtning til tildeling. Allerede af denne grund foreligger der ikke årsagssammenhæng mellem de påståede overtrædelser og Resen+Cos påståede tab, idet Resen+Co under ingen omstændigheder ville have haft en reel mulighed for at opnå kontrakten.

Det opgjorte krav fremstår helt udokumenteret. Kravet omfatter interne udgifter til bl.a. gennemlæsning og analyse af udbudsmateriale og relevante lokalplaner, research på forsikringsforhold, forbrugsdata mv. Kravet er opgjort på baggrund af timeforbrug fordelt på tre personer, samt kørselsforbrug, som ifølge Resen+Co giver et samlet timeforbrug på 179 timer med timesatser i størrelsesordenen 710 til 810 kr.

Resen+Co har imidlertid ikke fremlagt lønsedler, kørselsbilag eller timesedler, der underbygger det opgjorte krav. Resen+Co har desuden ikke redegjort for eller dokumenteret de tre angivne personers arbejdsmæssige tilknytning, herunder de anvendte timesatser, ligesom kørselsudgifter ligeledes fremstår udokumenterede.

Hvad angår interne omkostninger, udgør almindelige lønudgifter som udgangspunkt ikke et erstatningsberettiget tab. For at sådanne omkostninger kan kræves erstattet, skal det dokumenteres, at ressourcerne ville være anvendt til indtægtsgivende aktiviteter, alternativt ville være afskediget.

Selv hvis interne omkostninger undtagelsesvist kunne anses for erstatningsberettigede, er de i alle tilfælde ikke tilstrækkeligt dokumenterede. Skønsmæssige opgørelser over timeforbrug og interne timepriser kan ikke danne grundlag for erstatningsudmålingen, navnlig når det ikke er godtgjort, at de anvendte timepriser svarer til de faktiske afholdte omkostninger. Endvidere er en del af de opgjorte "indtægtsgivende aktiviteter" reelt driftsforberedelse, som Resen+Co selv har erkendt, er virksomhedens egen risiko.

Sammenfattende har Resen+Co ikke løftet bevisbyrden for, at der foreligger den fornødne årsagssammenhæng og et dokumenteret tab. Betingelserne for at tilkende erstatning i form af negativ kontraktinteresse er derfor ikke opfyldt.

Roskilde Kommune har vedrørende påstanden om renter fra den 15. september 2025 gjort gældende, at Resen+Co først kan gøre et krav om procesrente gældende fra det tidspunkt, hvor kravet er opgjort, hvilket vil sige fra den 13. april 2026, hvor kravet blev fremsat for klagenævnet, jf. rentelovens § 3, stk. 4.

Ad sagsomkostninger

Resen+Co har anmodet om at blive tilkendt sagsomkostninger og har gjort gældende, at sagen har krævet gennemgang af tusindvis af siders dokumentation modtaget gennem bl.a. aktindsigt, udarbejdelse af omfattende processkrifter og et omfattende bilagsmateriale. Resen+Co har løbende måtte trække på faglig bistand fra sit professionelle netværk for at bearbejde sagens juridiske og regnskabsmæssige problemstillinger. Arbejdet er gået fra driften af Resen+Cos øvrige forretningsaktiviteter. Sagens omfang er en konsekvens af antallet og karakteren af de overtrædelser, som Roskilde Kommune på flere punkter selv har anerkendt.

Roskilde Kommune har heroverfor gjort gældende, at en part alene kan tilkendes sagsomkostninger, hvis den pågældende part under sagen har været repræsenteret af en ekstern rådgiver. Resen+Co har valgt at føre sagen som selvmøder og – ifølge sine egne ord – at benytte sit professionelle netværk til juridisk og regnskabsmæssig bistand under sagen – uden at der er indgået aftale med en advokat, hvis bistand kan kræves erstattet som sagsomkostninger. Dette valg indebærer, at Resen+Co ikke kan kræve eventuelle omkostninger herved erstattet som sagsomkostninger.

Klagenævnet udtaler

Ad påstand 4-6

Roskilde Kommune har taget bekræftende til genmæle.

Påstandene tages herefter til følge.

Ad påstand 12

Roskilde Kommune har den 27. november 2025 – efter at der var indgivet klage til Klagenævnet for Udbud – annulleret udbuddet. Roskilde Kommune gav flere begrundelser for, at kommunen annullerede udbuddet.

Roskilde Kommune begrundede for det første annullationen med, at der i udbudsbekendtgørelsen var henvist til et forkert direktiv.

Roskilde Kommune begrundede for det andet annullationen med, at der i udbudsgrundlaget manglede oplysninger om nøgletal vedrørende campingpladsens drift, som tidligere havde været udsendt i forbindelse med en markedsdialog, hvilket havde betydet, at ikke alle tilbudsgivere havde haft adgang til de samme informationer.

Roskilde Kommune begrundede for det tredje annullationen med, at kommunen ved gennemgang af de indkomne tilbud havde kunnet konstatere, at der var behov for at foretage en præcisering af de kvalitative konkurrenceparametre med henblik på at sikre en ensartet og gennemsigtig konkurrence og med henblik på at sikre et så præcist efterfølgende aftalegrundlag som muligt for forpagtningen af campingpladsen.

Udbudsbekendtgørelsen
Det fremgår af udbudsbekendtgørelsens pkt. 2.1.4, at udbuddet gennemføres i henhold til direktiv 2014/24/EU (udbudsdirektivet), mens det fremgår af det øvrige udbudsmateriale, at der var tale om et udbud omfattet af koncessionsdirektivet. Det var således en fejl, at der i udbudsbekendtgørelsen blev henvist til udbudsdirektivet, hvilket også er erkendt af Roskilde Kommune. Fejl i udbudsbekendtgørelsen kan sagligt indgå i en ordregivers beslutning om, hvorvidt et udbud skal annulleres. Det er dog ikke enhver fejl, som alene vil kunne begrunde, at ordregiveren annullerer udbudsprocessen.

Manglende ligebehandling
Roskilde Kommune har taget bekræftende til genmæle over for påstand 4-6 og har herved erkendt at have handlet i strid med koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, ved gennem en forudgående markedsundersøgelse kun at have delt væsentlige oplysninger med en begrænset kreds af potentielle tilbudsgivere, hvorved konkurrencen blev fordrejet; ved ikke at udligne informationsniveauet, uagtet at kommunen var bekendt med, at mindst én potentiel tilbudsgiver havde modtaget væsentlige nøgletal fra tredjepart forud for udbuddet; og ved at tilbageholde væsentlige økonomiske nøgletal i spørgsmål/svarprocessen, selv om kommunen var bekendt med, at oplysningerne allerede var tilgået andre tilbudsgivere.

De erkendte overtrædelser af koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, medfører, at tilbudsgiverne ikke er blevet behandlet lige, og at nogle tilbudsgivere derved har haft en uretmæssig konkurrencefordel. Overtrædelserne af koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, medfører, at Roskilde Kommune ikke

alene var berettiget, men også forpligtet til at annullere udbudsforretningen. Det har derfor været sagligt, at Roskilde Kommune har inddraget dette forhold ved beslutningen om at annullere udbuddet.

Det forhold, at Roskilde Kommune muligvis på et tidligere tidspunkt kunne have imødegået den manglende ligebehandling ved i udbudsmaterialet eller ved besvarelse af spørgsmål under udbudsprocessen at have meddelt de øvrige tilbudsgivere de nødvendige oplysninger, medfører ikke, at beslutningen om annullation, der først blev truffet, efter tilbudsfristen var udløbet, derved er usaglig.

Behov for præcisering af udbudsbetingelserne og udkastet til forpagtningsaftale

Det fremgår af udbudsbetingelsernes pkt. 13.4, at ordregiveren ved evalueringen af delkriteriet "Campingpladsens udvikling" ville lægge vægt på, "i hvor høj grad tilbudsgiver med sin løsningsbeskrivelse demonstrerer at have visioner og ambitioner for campingpladsens udvikling, og i hvor høj grad tilbudsgiver har en klar og realistisk udviklingsplan, dels over de første 5 år, dels over de efterfølgende år med tydelige målsætning og milepæle."

Det fremgår af udkastet til forpagtningsaftale, at forpagteren er forpligtet til at sikre, at den drevne virksomhed ikke er i strid med offentlige forskrifter, servitutter og andre rettigheder vedrørende det forpagtede, og at anvendelsen af arealet altid skal være i overensstemmelse med den til enhver tid gældende lovgivning og andre offentlige forskrifter.

Det er således beskrevet i udbudsmaterialet, at Roskilde Kommune vil lægge vægt på, om tilbudsgivernes udviklingsplan for området, som skal demonstrere visioner og ambitioner for campingpladsens udvikling, er realistisk. Det er imidlertid ikke nærmere beskrevet i udbudsmaterialet, hvad der ligger i, at en plan skal være "realistisk", fx når en plan for fremtidig udnyttelse kræver myndighedsgodkendelse. Derimod har Roskilde Kommune ved besvarelsen af spørgsmål 13 oplyst, at det vil blive betragtet som et forbehold, hvis tilbuddet er betinget af byggetilladelse til nye hytter, og at der ikke er arkæologiske forhindringer for at opføre nye hytter.

Roskilde Kommune har anført, at kommunen efter modtagelsen af tilbuddene blev opmærksom på, at der efter kommunens opfattelse var en "uklarhed" i

udbudsgrundlaget mellem på den ene side forpagtningskontraktens bestemmelser om forpagterens forpligtelse til at overholde gældende lovgivning og myndighedskrav og på den anden side evalueringskriteriets forudsætning om, at tilbudsgivernes udviklingsplaner skulle bedømmes på bl.a. realismen af udviklingsplanen for campingpladsen.

Klagenævnet finder, at Roskilde Kommune ved beslutningen om annullation har været berettiget til at inddrage det forhold, at udbudsmaterialet manglede en beskrivelse af skillelinjen mellem forhold, der ville blive anset som forbehold med den virkning, at tilbuddet blev afvist, og forhold, der ville føre til en ringere evaluering på grund af at de var mindre "realistiske".

Samlet vurdering
Der er herefter samlet ikke grundlag for at fastslå, at kommunen ved beslutningen om at annullere udbudsprocessen har inddraget usaglige hensyn. Annullationen er dermed ikke i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1.

Roskilde Kommunes erhvervschefs udtalelser til medierne eller indholdet af brevet til fastliggerne ændrer ikke herpå.

Påstand 12 tages derfor ikke til følge.

Ad påstand 1-3 og 7-10

Roskilde Kommune har den 27. november 2025 annulleret udbuddet. Klagenævnet for Udbud har, jf. ovenfor ad påstand 12, fundet, at annullationen var saglig og i ikke i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1. Annullationen medfører, at beslutningen om at tildele kontrakten til Porto Partner ApS ligeledes er annulleret.

Resen+Co har nedlagt påstande om betaling af erstatning. Påstandene 1-3 og 7-10 må herefter reelt anses for anbringender til støtte for erstatningspåstandene, og klagenævnet vil tage stilling hertil som led i prøvelsen af erstatningspåstandene, dog kun i det omfang det er relevant for klagenævnets afgørelse.

Resen+Co har herefter ikke længere en retlig interesse i påstandene. Klagenævnet tager herefter afvisningspåstandene til følge.

Særligt for så vidt angår påstand 1a bemærker klagenævnet, at Roskilde Kommune allerede ved at tage bekræftende til genmæle over for påstand 4-6 har erkendt at have handlet i strid med koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1.

Ad påstand 11, 13a og 13b

Krav på positiv opfyldelsesinteresse
Klagenævnet har ad påstand 12 fastslået, at Roskilde Kommune ikke har handlet usagligt eller i strid med koncessionsdirektivet artikel 3, stk. 1, ved beslutningen om at annullere udbuddet.

Under disse omstændigheder er Resen+Co ikke berettiget til erstatning for den positive opfyldelsesinteresse.

Krav på negativ kontraktsinteresse
Roskilde Kommune har erkendt at have overtrådt ligebehandlingsprincippet i koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, som anført i påstand 4-6, og at der er et ansvarsgrundlag i relation hertil. Det er således ubestridt, at de konstaterede overtrædelser udgør et tilstrækkeligt ansvarsgrundlag for at kunne begrunde erstatning.

Spørgsmålet er herefter, om der er årsagsforbindelse mellem de ansvarspådragende handlinger og tabet, og om der er dokumenteret et tab.

a. Ad spørgsmålet om årsagsforbindelse

Roskilde Kommune har annulleret udbuddet. Kravet på negativ kontraktsinteresse er støttet på, at Resen+Co har afholdt udgifter i forbindelse med udarbejdelsen af tilbud, og at disse udgifter på grund af annullationen har været afholdt forgæves.

Udbudsmaterialet blev efter det oplyste udarbejdet efter en grundig proces, hvor også kommunens advokat deltog, og ingen af tilbudsgiverne har under udbudsprocessen protesteret imod indholdet af udbudsbekendtgørelsen eller udformningen af udbudsmaterialet. Der var heller ingen, hverken kommunen

eller tilbudsgiverne, der var i tvivl om, at udbuddet blev gennemført i henhold til koncessionsdirektivet. De forhold, der førte til annullationen af udbudsforretningen, blev først erkendt af Roskilde Kommune, efter at der var indgivet klage.

Klagenævnet finder, at det på den baggrund ikke kan forventes, at Resen+Co forud for indgivelse af tilbud og deltagelse i forhandlingsmødet skulle være blevet opmærksom på fejlen i udbudsbekendtgørelsen eller i den mangelfulde beskrivelse i udbudsmaterialet og på den baggrund afholdt sig fra at afgive tilbud.

Det er herudover ikke bevist, at Resen+Co havde kendskab til de overtrædelser af koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, som kommunen har erkendt ad forhold 4-6, før forhandlingsmødet mellem kommunen og Resen+Co den 3. oktober 2025.

Der er således ikke grundlag for at anse Resen+Co for selv at have været skyld i, at udgifterne til at udarbejde tilbud og deltagelse i et forhandlingsmøde har været afholdt forgæves.

b. Ad opgørelsen og dokumentation for tabet

Resen+Co har gjort gældende, at virksomheden har afholdt udgifter til løn samt transport i forbindelse med udarbejdelsen af tilbud og deltagelse i et forhandlingsmøde med Roskilde Kommune. Det fremsatte krav er ikke nærmere dokumenteret ved fremlæggelse af løn- eller timesedler, ligesom der ikke er fremlagt dokumentation for transportudgifterne. Resen+Cos opgørelse er herefter ikke i sig selv tilstrækkelig til at løfte bevisbyrden for tabets størrelse.

Klagenævnet fastsætter derfor erstatningen skønsmæssigt ud fra udbuddets karakter, oplysningerne om udbudsmaterialets omfang, tilbuddenes omfang og om deltagelse i et forhandlingsmøde. Ved fastsættelsen er der taget hensyn til den usikkerhed, der er i Resen+Cos opgørelse af tabet.

Erstatningen fastsættes skønsmæssigt til 30.000 kr. Beløbet forrentes fra den 13. april 2026, hvor kravet blev fremsat for klagenævnet, jf. rentelovens § 3, stk. 4.

Ad sagsomkostninger

Da Resen+Co har været selvmøder under klagesagen, er der ikke grundlag for at pålægge Roskilde Kommune at betale et beløb til godtgørelse af sagsomkostninger.

Herefter bestemmes

Ad påstand 1-3 og 7-10

Påstandene afvises.

Ad påstand 4

Roskilde Kommune har handlet i strid med koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, ved gennem en forudgående markedsundersøgelse kun at have delt væsentlige oplysninger med en begrænset kreds af potentielle tilbudsgivere, hvorved konkurrencen blev fordrejet.

Ad påstand 5

Roskilde Kommune har handlet i strid med koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, ved ikke at udligne informationsniveauet, uagtet at kommunen var bekendt med, at mindst én potentiel tilbudsgiver havde modtaget væsentlige nøgletal fra tredjepart forud for udbuddet.

Ad påstand 6

Roskilde Kommune har handlet i strid med koncessionsdirektivets artikel 3, stk. 1, ved at tilbageholde væsentlige økonomiske nøgletal i spørgsmål/svarprocessen, selv om kommunen var bekendt med, at oplysningerne allerede var tilgået andre tilbudsgivere.

Ad påstand 11 og 13b

Roskilde Kommune skal inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse betale 30.000 kr. til Resen+Co - Resen Sails. Beløbet forrentes fra den 13. april 2026.

Ad påstand 12 og 13a

Påstandene tages ikke til følge.

Klagegebyret tilbagebetales.

Jakob O. Ebbensgaard