

**Klagenævnet for Udbud**  
(Erik P. Bentzen)

J.nr.: 25/05534  
27. november  
2025

KN Rengøring I/S  
Sendt via Digital Post

Nielsen og Thomsen Advokater  
Att.: advokat Peter Lund Meyer  
Sendt via Digital Post

Kopi til Herlev Kommune  
J.nr. 00.07.03A53-78-25  
Sendt via Digital Post

## **Klage over Herlev Kommunes afgørelse af 5. juni 2025 om aktindsigt**

### **Indledning**

Klagenævnet for Udbud modtog den 18. juni 2025 en klage fra KN Rengøring I/S over Herlev Kommunes afgørelse om aktindsigt i de tilbud, som blev modtaget i forbindelse med Herlev Kommunes udbud af rengøringservice og vinduespolering som offentliggjort ved udbudsbekendtgørelse nr. 2021/S 220-578885.

Den 23. juni 2025 orienterede klagenævnet KN Rengøring I/S om, at nævnet forventede at kunne træffe en afgørelse i sagen inden for to måneder.

Den 21. august 2025 oplyste klagenævnet, at det ikke var muligt at overholde den frist for afgørelse, som blev oplyst den 23. juni 2025, men at klagenævnet forventede at kunne træffe afgørelse i sagen inden for en måned.

Denne frist blev ved klagenævnets brev af 19. september 2025 forlænget med én måned fra dateringen af brevet, og ved brev af 20. oktober 2025 forlænget med yderligere 15 arbejdsdage.

### **Sagens forløb**

KN Rengøring v/Henrik Krogstrup Nielsen anmodede den 30. april 2025 om aktindsigt i de tilbud, som Herlev Kommune modtog i forbindelse med sit udbud af rengøringservice og vinduespolering som offentliggjort ved udbudsbekendtgørelse nr. 2021/S 220-578885.

Herlev Kommune traf den 23. maj 2025 afgørelse om aktindsigt. Af kommunens afgørelse om aktindsigt fremgår blandt andet:

”Det bemærkes, at du den 4. juli 2022 – ligeledes på vegne af KN Rengøring – allerede har modtaget delvis aktindsigt i de to vindende tilbud på baggrund af den anmodning om aktindsigt af 25. maj 2022. Det vurderes derfor, at din nuværende anmodning vedrører de fem ikke-vindende tilbud.

### **Afgørelse**

Herlev Kommune afslår at give aktindsigt i de tilbud, der er afgivet af de fem ikke-vindende tilbudsgivere.

### **Begrundelse**

Herlev Kommune har behandlet din anmodning på grundlag af offentlighedsloven og udbudsloven. Efter udbudslovens § 5a fremgår det, at

”For tilbud eller oplysninger fra tilbud afgivet i henhold til procedurer efter denne lov, [...] gælder retten til aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen alene for den, der er klageberettiget til Klagenævnet for Udbud vedrørende den sag, som aktindsigtsanmodningen vedrører, og for massemedier.”.

Det er Herlev Kommunes vurdering, at KN Rengøring v/ Henrik Krogstrup Nielsen hverken er klageberettiget eller omfattet af massemediekredsen, jf. udbudslovens § 5 a. KN Rengøring afgav som det er dig bekendt ikke tilbud i forbindelse med udbuddet og ville desuden kunne udelukkes fra deltagelse med henvisning til udbudslovens § 137, stk. 1, nr. 4 (tidligere misligholdelse af kontrakt).

Herlev Kommune henviser i den forbindelse til Klagenævnet for Udbuds kendelse af 24. oktober 2022, hvor klagen fra KN Rengøring blev afvist med den begrundelse, at KN Rengøring ikke havde retlig interesse i sagen (sag nr. 22/08208). Med henvisning til Herlev Kommunes klimaplan 2050 om reduktion af CO2 udledning vedhæftes kendelsen ikke, da den tidligere er sendt direkte til dig.

Da KN Rengøring ikke tilhører den personkreds, der har ret til aktindsigt efter udbudslovens § 5 a, afvises anmodningen i sin helhed. Offentlighedsloven finder ikke anvendelse, jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens Vejledning om aktindsigt i udbudssager (marts 2024), afsnit 2.4.1 og 3.3.1.”

Ved mail 26. maj 2025 anførte KN Rengøring v/Henrik Krogstrup Nielsen blandt andet:

”Jeg bemærker i forhold til det anførte, at Udbudslovens § 5a blev indført i Udbudsloven ved lov nr. 884 af 21. juni 2022 om ændring af udbudsloven, lov om Klagenævnet for Udbud og lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren. Bestemmelsen trådte i kraft den 1. juli 2022, og således inden KN Rengørings indgivelse af klage den 4. juli 2022 til Klagenævnet for Udbud.

I kendelsen anførte Klagenævnet følgende:

- *”Da KN Rengøring hverken er ansøger eller tilbudsgiver, og Herlev Kommune derfor ikke har haft anledning til at udelukke virksomheden med henvisning til udbudslovens § 137, stk. 1, nr. 5 (nu stk. 4), finder reglerne om self-cleaning ikke anvendelse, jf. modsætningsvis klagenævnets kendelse af 12. marts 2019, Edgemo A/S mod Statens og Kommunernes Indkøbsservice A/S.”*

Klagenævnet fandt således,

- at Herlev Kommune *godt* måtte lægge til grund, at KN Rengøring ville være blevet udelukket efter Udbudslovens § 137, stk. 1, nr. 4, såfremt Herlev Kommune *havde* haft anledning til at træffe denne beslutning under udbuddet, altså hvis min klient havde ansøgt om prækvalifikation, men
- at reglerne om *self-cleaning* imidlertid ikke skulle finde anvendelse med den begrundelse, at kommunen *ikke havde* konkret anledning til at træffe beslutning om udelukkelse under udbuddet.

Kendelsen er endelig, men resultat er ikke ganske oplagt. Klagenævnet synes at modsige sig selv (i) ved på den ene side at antage, at min klient kunne have været udelukket fra udbuddet efter Udbudslovens § 137, stk. 1, nr. 4, såfremt min klient *havde* anmodet om deltagelse i udbuddet, men (ii) ved på den anden side at konstatere, at dette ikke blev aktuelt, fordi min klient *ikke* deltog i udbuddet; udelukkelsen i det teoretiske tilfælde anerkendes uden samtidig anerkendelse af, at min klient naturligvis i selvsamme teoretiske tilfælde også skulle have haft mulighed for at foretage *self-cleaning*. Sagens kerne er, at KN Rengøring netop ikke blev

udelukket under Herlev Kommunes rengøringsudbud, og derfor var klageberettiget.

I stedet for at påklage Herlev Kommunes aktindsigtsafgørelse af 23. maj 2025 skal jeg med denne meddelelse ligeledes som advokat for KN Rengøring I/S (CVR-nr. 33 00 32 42) genfremsætte den omhandlede aktindsigtsanmodning som selvstændig aktindsigtsanmodning for KN Rengøring I/S. KN Rengøring I/S ville utvivlsomt have været klageberettiget i forhold til det omhandlede rengøringsudbud, fordi denne virksomhed kunne have deltaget i udbuddet som erhvervsdrivende på det offentlige marked for rengøringsydelser.”

Ved mail af 5. juni 2025 traf Herlev Kommune afgørelse om aktindsigt for så vidt angår anmodningen fra KN Rengøring I/S. Af kommunens afgørelse om aktindsigt fremgår blandt andet:

”Herlev Kommune fastholder afgørelsen af 23. maj 2025. Vurdering af, at KN Rengøring v/ Henrik Krogstrup Nielsen ikke opfylder betingelserne for aktindsigt efter udbudslovens § 5 a, er baseret på gældende ret samt Klagenævnet for Udbuds kendelse af 24. oktober 2022, som netop afviste klageberettigelsen med henvisning til manglende retlig interesse. At du mener, at Klagenævnets kendelse ”ikke [er] ganske oplagt”, og mener at Klagenævnet ”synes at modsige sig selv”, er et anliggende mellem dig, dine klienter og Klagenævnet for Udbud – og derfor Herlev Kommune uvedkommende.

Herlev Kommune noterer desuden, at du nu har genfremsat anmodningen i et nyt virksomhedsnavn med andet CVR-nummer. Denne tilgang ændrer dog ikke ved, at aktindsigt efter udbudslovens § 5 a forudsætter en konkret retlig interesse i den konkrete sag – ikke blot teoretisk adgang til markedet.”

Ved mail af 5. juni 2025 klagede KN Rengøring I/S til Herlev Kommune over afgørelsen af samme dato. Af mailen fremgår blandt andet:

”Jeg noterer mig, at Herlev Kommune ikke vil meddele min klient aktindsigt i de modtagne tilbud under kommunens genudbud 2021/S 220-578885 med den begrundelse, at min klient ikke har ”konkret retlig interesse i den konkrete sag” men alene ”teoretisk adgang til markedet”.

Dette må jeg afvise, fordi KN Rengøring I/S utvivlsomt ville have været klageberettiget i forhold til det omhandlede rengøringsudbud som potentiel tilbudsgiver i sin egenskab af erhvervsdrivende på det offentlige marked for rengøringsydelser.

Det følger af forarbejderne til Udbudslovens § 5a, jf. Lovforslag 199 af 10. maj 2022 til Lov nr. 884 af 21. juni 2022 om ændring af Udbudsloven, Lov om Klagenævnet for Udbud og Lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren, at klage i henhold til Klagenævnenslovens § 6, stk. 1, nr. 1, kan indgives til enhver, der har en retlig interesse heri. Klagenævnet for Udbud fortolker kravet om retlig interesse bredt, jf. eksempelvis kendelse af 3. november 2011, *Finn Frogne A/S mod Rigspolitiet*. I henhold til Klagenævnet for Udbuds klagevejledning omfatter virksomheder med retlig interesse eksempelvis virksomheder, som har overvejet at give tilbud på en opgave, men som har undladt det f.eks. på grund af indholdet i udbudsbetingelserne, virksomheder, som har anmodet om at blive prækvalificeret, men ikke er blevet det og virksomheder, som har givet tilbud på en opgave, men ikke fået den.

KN Rengøring I/S overvejede at afgive tilbud under kommunens genudbud, men afstod herfra som følge af udbudsbetingelserne.

I Klagenævnets kendelse af 24. oktober 2022 i KN Rengøring v/Henrik Krogstrup Nielsen mod Herlev Kommune, udtalte Klagenævnet, at en virksomhed, der har deltaget i eller ville have kunnet deltage i et udbud, efter Klagenævnets praksis har retlig interesse i at klage, hvilken praksis ikke skal fortolkes restriktivt.

- *”KN Rengøring har ikke deltaget i det udbud, virksomheden nu har klaget over. Spørgsmålet er herefter, om KN Rengøring ville have kunnet deltage i udbuddet. Som udgangspunkt måtte spørgsmålet besvares bekræftende, idet KN Rengøring driver virksomhed i den relevante branche og ovenikøbet er tidligere leverandør.”*

Når Klagenævnet i kendelsen fandt, at KN Rengøring v/ Henrik Krogstrup Nielsen (CVR-nr. 19 73 25 84) ikke havde retlig interesse, berode dette alene på Klagenævnets – efter min opfattelse – inkonsistente anvendelse af Udbudslovens udelukkelses- og *self-cleaning*-bestemmelser som anført i min klients aktindsigtsanmodning af 26. maj 2025:

- *”Herlev Kommune har imidlertid i udbudsbekendtgørelsen tilvalgt den frivillige udelukkelsesgrund i udbudslovens § 137, stk. 1, nr. 5 (nu nr. 4), hvorefter tilbudsgivere vil blive udelukket i tilfælde af tidligere misligholdelse af en offentlig kontrakt, som har medført kontraktens ophævelse eller en lignende sanktion. Kommunen har anført, at KN Rengøring ville være blevet udelukket med henvisning til denne bestemmelse, dersom virksomheden havde ansøgt om deltagelse i udbuddet.”*

Retlig interesse omfatter ikke kun aktuelle tilbudsgivere, men også potentielle tilbudsgivere, ”som reelt ville have kunnet ansøge om prækvalifikation eller ville have kunnet afgive tilbud (potentielle tilbudsgivere)”, jf. Klagenævnets kendelse af 8. november 2011, *Gregers Juel mod Nyborg Kommune*. Det kan ikke tillægges nogen betydning for KN Rengøring I/S’ retlige interesse i Herlev Kommunes genudbud, at denne ikke deltog i genudbuddet, jf. Klagenævnets kendelser af 13. juni 2022, *Fayard A/S mod Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse*, 8. juni 1998. Det er heller ikke nogen betingelse for KN Rengøring I/S’ retlige interesse i Herlev Kommunes genudbud, at denne havde direkte interesse i at afgive tilbud, jf. Klagenævnets kendelse af 8. juni 1998, *L.R. Service ApS mod Skovbo Kommune*.”

Ved mail af 12. juni 2025 fastholdt Herlev Kommune afgørelsen af 5. juni 2025. Af mailen fremgår:

”...

1. Udløbet klagefrist

Udbuddets resultat blev offentliggjort i TED den 23. maj 2022 (TED-nr. 274945- 2022). Klagefristen til Klagenævnet for Udbud er 45 dage fra offentliggørelse af tildelingsbeslutningen, jf. klagenævnenslovens § 7, stk. 1. Denne frist er for længst overskredet, og eventuelle klager vil derfor blive afvist som for sent indgivet. Dette gælder også for aktindsigtsanmodninger relateret til tilbud fra udbuddet.

Udgangspunktet i udbudslovens § 5a er, at det slet ikke er adgang til aktindsigt i tilbud, der modtages i forbindelse med EU-udbud. Når undtagelse er gjort for de virksomheder mv., der er klageberettigede i forhold til det konkrete udbud, er adgangen således knyttet konkret til klageberettigelsen. Når klagefristen er udløbet, kan der derfor heller ikke opnås aktindsigt.

2. Manglende retlig interesse og sammenfald mellem virksomheder

Herlev Kommune fastholder, at hverken KN Rengøring v/ Henrik Krogstrup Nielsen (CVR 19732584) eller KN Rengøring I/S (CVR 33003242) opfylder betingelserne for aktindsigt efter udbudslovens § 5a, idet ingen af disse enheder har konkret retlig interesse i sagen.

Der er efter kommunens vurdering et væsentligt identitets- og ledelsesmæssigt sammenfald mellem de to CVR-enheder, hvilket også bekræftes af omstændighederne ved KN Rengøring I/S’ ”genfremsættelse” af aktindsigtsanmodningen. Herlev Kommune vurderer derfor, at begge enheder ville være blevet udelukket fra udbuddet med henvisning til udbudslovens § 137, stk. 1, nr. 4, hvis de havde ansøgt om deltagelse i dette. Denne vurdering hviler blandt andet på de forhold, der førte til kontraktophævelsen.

Det forhold, at anmodningen nu fremføres i et nyt CVR-nummer, ændrer ikke ved vurderingen af, at der ikke foreligger en klageberettigelse, og at adgangen til aktindsigt dermed er afskåret i henhold til loven.

### 3. Tidligere kendelse fra Klagenævnet

Klagenævnet for Udbud har i kendelse af 24. oktober 2022 allerede taget stilling til den retlige interesse og afvist sagen. Den kendelse er endelig og udtryk for gældende ret. Det er ikke Herlev Kommunes opgave at forholde sig til eventuel uenighed med Klagenævnets vurdering.

...”

## 1. Lovgrundlaget

### *Offentlighedsloven<sup>1</sup>*

Udgangspunktet efter offentlighedslovens § 7 er, at enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

### *Udbudsloven<sup>2</sup>*

Udgangspunktet i offentlighedslovens § 7 fraviges i udbudslovens § 5 a.

Det fremgår af udbudslovens § 5 a, at for tilbud eller oplysninger fra tilbud gælder retten til aktindsigt efter offentlighedsloven alene for den, der er klageberettiget til Klagenævnet for Udbud vedrørende den sag, som aktindsigtsanmodningen vedrører, og for massemedier.

Det fremgår af bemærkningerne til § 5 a i lovforslag nr. 199 af 10. maj 2023 til lov om ændring af udbudsloven, lov om Klagenævnet for Udbud og lov om indhentning af tilbud på visse offentlige og offentligt støttede kontrakter bl.a.:

”Den foreslåede bestemmelse i udbudslovens § 5 a, vil medføre, at for tilbud eller oplysninger fra tilbud vil retten til aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen alene gælde for den, der har retlig interesse i at indgive en klage til Klagenævnet for Udbud vedrørende den sag, som aktindsigtsanmodningen vedrører, og for massemedier. Den foreslåede

<sup>1</sup> Lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020 om offentlighed i forvaltningen.

<sup>2</sup> Lovbekendtgørelse nr. 116 af 3. februar 2025 om udbudsloven.

bestemmelse indebærer en fravigelse af offentlighedslovens § 7, stk. 1, hvorefter retten til aktindsigt tilkommer enhver.”

Derudover fremgår det bl.a.:

”I medfør heraf begrænses adgangen til aktindsigt i tilbud som udgangspunkt for virksomheder, som anvender aktindsigt som redskab til indsamling af data med henblik på fx markedsafdækning og salg af informationer.”

Udbudslovens § 5 a blev ved betænkning afgivet af Erhvervsudvalget den 2. juni 2022 omformuleret således, at kravet om retlig interesse blev ændret til krav om klageberettigelse. Af betænkningen fremgår bl.a.:

”Baggrunden for ændringen er, at kravet om retlig interesse udgør en utilsigtet indskrænkning af retten til aktindsigt for de organisationer og offentlige myndigheder m.v., som er klageberettigede til Klagenævnet for Udbud i medfør af lov om Klagenævnet for Udbud, men som ikke nødvendigvis har retlig interesse i den pågældende sag, som aktindsigtsanmodningen vedrører. Med ændringen opnås mere præcist den tilsigtede afgrænsning i adgangen til aktindsigt i tilbud. Herudover vil det fortsat efter bestemmelsen være muligt for massemedier at få aktindsigt i tilbud.”

Det fremgår af lov om Klagenævnet for Udbud<sup>3</sup> § 6, stk. 1, nr. 1, at en klage til klagenævnet kan indgives af enhver, der har retlig interesse heri. Af forarbejderne til lov om Klagenævnet for Udbud § 6 (lovforslag nr. L 110 til lov om håndhævelse af udbudsreglerne m.v. fremsat den 27. januar 2010, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser) fremgår om retlig interesse bl.a. følgende:

”Stk. 1 er i sit indhold en videreførelse af klagenævnslovens § 4, stk. 1, og omhandler, hvem der er berettiget til at indgive klage til Klagenævnet. Efter kontroldirektiverne skal medlemsstaterne sikre, at i det mindste personer, der har eller har haft interesse i at opnå en bestemt kontrakt, og som har lidt eller vil kunne lide skade som følge af en påstået overtrædelse, skal have klageadgang.”

Efter klagenævnets praksis<sup>4</sup> skal klager som minimum have deltaget eller ville have kunnet deltage i udbuddet for at være klageberettiget.

---

<sup>3</sup> Lovbekendtgørelse nr. 448 af 8. maj 2025 om Klagenævnet for Udbud.

<sup>4</sup> KfU 2011-11-03, KfU 2011-11-08 og KfU 2011-12-14.

## **2. Klagenævnets vurdering af afslaget på aktindsigt**

Klagenævnet har gennemgået sagens oplysninger med henblik på at vurdere, om KN Rengøring I/S har retlig klageinteresse efter udbudsloven.

Det følger af § 6, stk. 1, nr. 1, i lov om Klagenævnet for Udbud, at enhver, som har retlig interesse heri, kan klage til Klagenævnet for Udbud. Efter klagenævnets praksis har en virksomhed, der har deltaget eller ville have kunnet deltage i et udbud, retlig interesse i at klage. Ifølge samme praksis skal bestemmelsen ikke fortolkes restriktivt. Klageren skal dog have en konkret og direkte interesse i at få klagenævnets stillingtagen til, om udbudsreglerne er tilsidesat.

KN Rengøring I/S har ikke deltaget i det udbud, hvis dokumenter virksomheden nu har anmodet om aktindsigt i. KN Rengøring I/S har oplyst, at KN Rengøring I/S overvejede at afgive tilbud under Herlev Kommunes genudbud, men at KN Rengøring I/S afstod herfra som følge af udbudsbetingelserne.

Klagenævnet lægger efter sagens oplysninger til grund, at KN Rengøring I/S er potentiel tilbudsgiver i forbindelse med udbud af rengøringsopgaver, idet KN Rengøring I/S driver virksomhed i den relevante branche, og at virksomheden derfor som udgangspunkt har tilstrækkelig klar og direkte interesse i sagen.

Klagenævnet finder, at der i den aktuelle sag ikke er et sådant sammenfald mellem KN Rengøring v/Henrik Krogstrup Nielsen og KN Rengøring I/S, at sidstnævnte virksomhed kan nægtes aktindsigt alene med henvisning til udelukkelsen af KN Rengøring v/Henrik Krogstrup Nielsen. Klagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at KN Rengøring I/S ifølge CVR har en anden ejerkreds, en anden virksomhedsstruktur, et andet antal ansatte, og at virksomheden i det hele taget er en anden juridisk person. Klagenævnet har desuden lagt vægt på, at KN Rengøring I/S er oprettet i 2010, flere år før den aktuelle misligholdelsesproblematik blev relevant, og dermed ikke kan være oprettet med henblik på at omgå udelukkelsen af KN Rengøring v/Henrik Krogstrup Nielsen.

Endelig finder klagenævnet, at klagefristens udløb i den underliggende udbudssag ikke kan afskære KN Rengøring I/S fra aktindsigt. Klagenævnet har

i den forbindelse lagt vægt på, at ordlyden af udbudslovens § 5 a alene henviser til spørgsmålet om klageret, og at bestemmelsen efter sine forarbejder tager sigte på kredsen af klageberettigede og ikke på, om klageadgangen af andre grunde måtte være afskåret.

Klagenævnet finder på denne baggrund, at Herlev Kommunes afgørelse er behæftet med en væsentlig retlig mangel. Da Herlev Kommune ikke ved den påklagede afgørelse har taget stilling til, om materialet efter andre lovbestemmelser i øvrigt helt eller delvist er undtaget fra aktindsigt hjemviser klagenævnet sagen til fornyet behandling ved Herlev Kommune.

### **3. Klagenævnets afgørelse**

Herlev Kommunes afgørelse af 5. juni 2025 hjemvises til fornyet behandling.

Klagenævnets afgørelse kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

*f.* Erik P. Bentzen