

PRAKSISOVERSIGTER • SAMLET UDGAVE

Praksis fra *Klagenævnet for Udbud*

Klager over offentlige udbud – kerneretskilden for udbudsret.

OVERSIGTER

12

AFGØRELSE

378

PERIODE

1996–2026

12 OVERSIGTER

Indhold

01	Aktindsigt og fortrolighed i udbud	18 afg.
02	Erstatning ved overtrådte udbudsregler	51 afg.
03	Evalueringsmodeller og pointmodeller i udbud	15 afg.
04	Kontraktændringer og ulovlig direkte tildeling	46 afg.
05	Light-regime – sociale og andre specifikke tjenesteydelser	17 afg.
06	Prækvalifikation, egnethed og ESPD	65 afg.
07	Tekniske specifikationer og konkurrencebegrænsende krav	19 afg.
08	Tilbudsloven – bygge- og anlægsarbejder under tærsklen	26 afg.
09	Tildelingskriterier og usaglige kriterier	12 afg.
10	Udbudspligt, kontraktbegreb og tærskelværdier	15 afg.
11	Udelukkelsesgrunde og self-cleaning	30 afg.
12	Ukonditionsmæssige tilbud, forbehold og mindstekrav	64 afg.

Hver oversigt er et selvstændigt kapitel med introduktion, principper, gennemgang, lovgrundlag og citerede afgørelser. Titlerne er klikbare, og kapitlerne findes også som bogmærker i PDF-læseren.

01

PRAKSISOVERSIGT · KLAGENÆVNET FOR UDBUD

Praksisoversigt over aktindsigt og fortrolighed i udbud

Klagenævnet for Udbuds beskyttelse af tilbudsgiveres forretningshemmeligheder over for konkurrenters indsigt

Version 1 · Opdateret 29. maj 2026 · 18 afgørelser · 2012-2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Offentlige udbud tvinger tilbudsgivere til at aflevere priser, tekniske løsninger og forretningsstrategier til ordregiver – oplysninger, som konkurrenter via aktindsigt kan forsøge at få indsigt i.

Klagenævnet for Udbud er klageinstans for aktindsigtsafgørelser i udbudssager og afvejer rutinemæssigt tilbudsgivernes beskyttelse af forretningshemmeligheder over for konkurrenters indsigt og ordregivers begrundelsespligt. Denne praksisoversigt gennemgår, hvad Klagenævnet for Udbud lægger vægt på, når det afgrænser fortrolighed efter udbudsloven § 5, stk. 1, og offentlighedsloven § 30, nr. 2 – herunder den faste sondring mellem del-/enhedspriser og sumpriser – samt samspillet med begrundelsespligten i § 171 og EU-Domstolens krav om effektiv klageadgang. Oversigten bygger på nævnets egne kendelser suppleret med parallel praksis fra EU-Domstolen og de almindelige domstole.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Klagenævnet for Udbud kræver en konkret, to-leddet vurdering efter offentlighedsloven § 30, nr. 2, og accepterer hverken en tilbudsgivers blotte fortrolighedsmarkering eller et standardiseret afslag som tilstrækkeligt grundlag for at undtage oplysninger.
- 02** Klagenævnet for Udbud undtager systematisk del- og enhedspriser samt centrale tekniske løsninger og ydelsesgarantier, men kræver som udgangspunkt aktindsigt i sumpriser, faktiske/offentligt tilgængelige produktoplysninger, ydelsesbetegnelser, navne og overordnede CV-referencer.
- 03** Klagenævnet for Udbud anser evalueringstekniske priser under et igangværende udbud med forhandling for fortrolige efter udbudsloven § 5, stk. 1, og pointoplysninger, der lader konkurrenter beregne en tilbudsgivers pris, krænker både fortroligheden og ligebehandlingen i § 2, stk. 1.
- 04** Klagenævnet for Udbud kan ikke træffe særskilt afgørelse om, at ordregiver har tilsidesat sin oplysningspligt efter lov om Klagenævnet for Udbud § 11, stk. 2 – den eneste retsvirkning er processuel skadevirkning ved bevisbedømmelsen.

- 05** Begrundelsen for tildeling skal belyse det vindende tilbuds karakteristika og relative fordele, og rene pointangivelser kan som udgangspunkt ikke stå alene; men begrundelsespligten rækker ikke til at udlevere oplysninger, der er fortrolige efter forvaltningsloven og offentlighedsloven.
- 06** Efter udbudsloven § 5a er aktindsigt i tilbud og oplysninger fra tilbud forbeholdt den, der er klageberettiget til Klagenævnet for Udbud i den konkrete sag, samt massemedier.
- 07** Klagenævnet for Udbud afviser meroffentlighed i oplysninger, der er omfattet af tavshedspligt om erhvervshemmeligheder efter forvaltningsloven § 27, stk. 1, nr. 2.
- 08** EU-Domstolen kræver i Klaipėda- og Antea-dommene, at ordregiver konkret afvejer fortrolighed mod effektiv klageadgang og giver det væsentligste indhold af de fortrolige oplysninger i neutral eller sammenfattet form.

Retsgrundlaget og Klagenævnet for Udbuds prøvelseskompetence i aktindsigtssager

§ 1

Udgangspunktet er fuld åbenhed: efter [Offentlighedsloven § 7](#) har enhver ret til aktindsigt i dokumenter, der er indgået til en myndighed, herunder tilbud i et udbud. Hertil kommer ordregivers selvstændige fortrolighedspligt i [Udbudsloven § 5, stk. 1](#), hvorefter ordregiver som udgangspunkt ikke må videregive fortrolige oplysninger, som en økonomisk aktør har fremsendt. Forarbejderne til [Udbudsloven § 5](#) gør klart, at de to regelsæt mødes i offentlighedslovens undtagelser:

"Fortrolighedsønsker vil som nævnt ofte vedrøre oplysninger om forretningshemmeligheder og lignende, og det vil i givet fald i praksis være bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2, der vil være afgørende for, om et fortrolighedsønske skal efterkommes."

Forarbejderne tilføjer, at ordregiver er "berettiget til at se bort fra et fortrolighedsønske, hvis det er åbenbart, at den pågældende oplysning ikke er fortrolig". En tilbudsgivers markering af fortrolighed er altså ikke bindende – den udløser en selvstændig vurdering.

Nævnets kompetence. Klagenævnet for Udbud er ikke kun klageinstans for selve udbuddet, men også for de aktindsigtsafgørelser, der knytter sig hertil. Det følger af [Offentlighedsloven § 37, stk. 1](#), hvorefter en klage over aktindsigt behandles af den instans, der er kompetent i den materielle sag. I **21/11557** (Assemble mod Thisted Kommune) fastslog nævnet udtrykkeligt sin kompetence til at behandle aktindsigtssagen for den del, der vedrørte udbudsprocessen, og ophævede kommunens afslag.

Prøvelsesintensitet. Klagenævnet for Udbud foretager en fuld, konkret prøvelse dokument for dokument og passage for passage – der er ikke tale om et tilbageholdent skøn. I **24/06948** (Exodraft mod Billund Varmeværk) og **22/14578** (KOMPAN mod Frederiksberg Kommune) gennemgik nævnet hver enkelt oplysningstype og ændrede ordregivers afgørelse, hvor den konkrete skadesrisiko ikke var godtgjort. Adgangen til selve tilbuddet er dog snævrere end den almindelige offentlighedslov tilsiger, fordi [Udbudsloven § 5a](#) forbeholder aktindsigt i tilbud for klageberettigede og massemedier (se nedenfor).

LOV

[Offentlighedsloven § 7](#)[Offentlighedsloven § 30](#)[Offentlighedsloven § 37, stk. 1](#)☐ ☐

[Udbudsloven § 5, stk. 1](#)
[Udbudsloven § 5a](#)

PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Afgørelse om delvis aktindsigt i tilbudsmateriale fra udbud af varmepumpeanlæg	05.11.2024
	Klagenævnet for Udbud · Klage over delvist afslag på aktindsigt i tilbudsmateriale for etablering af legeplads	31.01.2023
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på aktindsigt i udbudsmateriale på grund af ressourceforbrug blev ophævet af Klagenævnet for Udbud	08.02.2022

§ 2 Det bærende mønster: sondringen mellem del-/enhedspriser og sumpriser

Det mest stabile mønster i Klagenævnet for Udbuds praksis er en finkornet skelnen mellem prisoplysninger. Nævnet lægger afgørende vægt på, om en oplysning afslører tilbudsgiverens *konkrete prissætningsstrategi*, eller om den blot er et aggregeret tal, som konkurrenter ikke kan regne tilbage til strategien.

I ladestander-sagen **22/14563 (tidl. 22/07415)** (Teknologiens Mediehus mod Jammerbugt Kommune) opstillede nævnet den principielle sondring, som er gentaget siden:

- **Del- og enhedspriser** undtages efter [Offentlighedsloven § 30, nr. 2](#), fordi de afslører konkret prissætning og kan skade konkurrenceevnen i fremtidige udbud.
- **Sumpriser** (samlede kategorisummer) skal udleveres, fordi de er beregnet på baggrund af mange ikke-offentliggjorte delpriser og derfor ikke afslører den specifikke prissætningstaktik.
- **Nul-priser** (optioner til 0,00 kr.) skal udleveres.

Samme sondring blev lagt til grund i **24/06948** (Exodraft mod Billund Varmeværk), hvor nævnet stadfæstede afslag på del- og enhedspriser, men gav aktindsigt i sumpriserne (hovedposterne). Mønstret omfatter også andre oplysningstyper:

Oplysningstype	Klagenævnets udfald	Sag
Del- og enhedspriser	Undtaget	22/14563, 24/06948, 22/14578, 25/10092
Sumpriser / hovedposter	Udleveres	22/14563, 24/06948
Ydelsesgarantier, driftspunkter, specifikke tekniske løsninger	Undtaget	24/06948, 22/14578, 25/10092
Faktiske/offentligt tilgængelige produktoplysninger (IP-rating, output, mål)	Udleveres	22/14563
Ydelsesbetegnelser og antal	Udleveres	22/14578
Navne, telefonnumre, e-mail på medarbejdere	Udleveres	22/14563
CV'er / referencer / generelle rollebeskrivelser	Udleveres (men detaljerede tekniske metoder i CV undtages)	22/14578, 25/10092
Lokationsspecifik byggepladsplan og tidsplan	Udleveres	25/10092

I ladestander-sagen udtalte nævnet om de tekniske oplysninger:

|

"Klagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at der for så vidt angår ladestanderne og oplysninger om oppetid er tale om faktiske produktoplysninger, som i vidt omfang er offentligt tilgængelige på internettet..."

I **25/10092** (HSHansen mod Bygningsstyrelsen) udbyggede nævnet logikken: oplysninger, der er *specifikke* for den konkrete lokation (byggepladsindretning og tidsplan for IT-Universitetet), kan ikke undtages, fordi de ikke afslører generelle forretningsmetoder, der kan skade konkurrenceevnen andre steder. Omvendt forblev enhedspriser og dybtgående beskrivelser af interne kvalitetssikringssystemer undtaget. Nævnet fastslog samtidig, at grafisk design (farver, symboler og tegn) ikke kan undtages som forretningshemmelighed.

Klagenævnet lægger desuden vægt på sagens *kontekst*. I kendelse af 15. september 2017 (**LOS mod FællesUdbud Sjælland**) blev et afslag på tilbudspriser omgjort, fordi udbuddet netop var annulleret med den begrundelse, at priserne *ikke* var konkurrencedygtige – så var der ikke længere en nærliggende risiko for, at videregivelse ville skade konkurrencen, jf. [Offentlighedsloven § 33, nr. 3](#). Og i **25/05009** (Meldgaard mod I/S REFA) blev enhedspriser pr. ton slagge undtaget efter [Forvaltningsloven § 15 b, nr. 5](#), mens øvrige aftalevilkår af generel karakter blev udleveret.

LOV	Forvaltningsloven § 15b	Offentlighedsloven § 30	Offentlighedsloven § 33
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbud giver delvist medhold i klage over aktindsigt i konkurrerende tilbud vedrørende facaderenovering på IT-universitetet 18.12.2025 Klagenævnet for Udbud · Delvis aktindsigt i aftale om affaldshåndtering: Enhedspriser undtaget af konkurrencehensyn 23.06.2025 Klagenævnet for Udbud · Afgørelse om delvis aktindsigt i tilbudsmateriale fra udbud af varmepumpeanlæg 05.11.2024 Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbud om aktindsigt i udbud af ladestandere i Jammerbugt Kommune 17.02.2023 Klagenævnet for Udbud · Klage over delvist afslag på aktindsigt i tilbudsmateriale for etablering af legeplads 31.01.2023 Klagenævnet for Udbud · Afslag på aktindsigt i tilbudspriser og gevinstberegning i annulleret udbud omgjort 15.09.2017		

Fortrolige prisoplysninger under et igangværende udbud –

§ 3 Primetime-sagen

Den hidtil skarpeste anvendelse af [Udbudsloven § 5, stk. 1](#) findes i **26/00489** (Primetime Kommunikation mod Styrelsen for Danmarks Fængsler) – et udbud med forhandling om markedsføringsydelser til en anslået værdi af 84 mio. kr. Efter de indledende tilbud oplyste styrelsen tilbudsgiverne om deres individuelle prispoint. Da formelen var kendt, og Primetime havde fået 10 point for den laveste pris, kunne konkurrenterne regne baglæns og udlede Primetimes nøjagtige evalueringstekniske pris. Primetime nedlagde påstand om, at styrelsen havde:

"...handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2, stk. 1, og i strid med udbudslovens § 5, stk. 1, ved under forhandlingerne i det igangværende udbud at have udleveret oplysninger til de øvrige tilbudsgivere, som har gjort det muligt for de øvrige tilbudsgivere enkelt og præcist at udregne Primetime Kommunikation P/S' tilbudspris i det indledende tilbud, inden tilbudsgiverne afgav endeligt tilbud."

Klagenævnet for Udbud gav på dette punkt Primetime medhold (fumus boni juris): oplysninger om evalueringstekniske priser under et igangværende udbud med forhandling er **fortrolige** efter [Udbudsloven § 5, stk. 1](#), fordi de giver en operationel konkurrencefordel. Ved at videregive pointoplysninger, der muliggjorde

beregning af konkurrentens pris, havde styrelsen samtidig handlet i strid med ligebehandlingsprincippet i [Udbudsloven § 2, stk. 1](#).

Styrelsens forsvar – at der "kun" var oplyst point og ikke direkte priser, og at tilbudsgiverne ikke selv havde markeret priserne som fortrolige – blev afvist. Det stemmer med forarbejderne til § 5, hvorefter beskyttelsen ikke afhænger af et formelt fortrolighedsønske, og med udbudsbetingelsernes egen passus i sagen om, at ordregiver uanset tilbudsgivers tilkendegivelser "vil være berettiget og forpligtet til at give aktindsigt i det omfang, som følger af lovgivningen". Pointet er, at fortrolighed under en *verserende* procedure rækker videre end efter tildelingen, fordi videregivelse her direkte kan fordreje den konkurrence, der stadig er i gang.

At fortroligheden under forhandlinger også beskytter ordregivers råderum, ses i **23/07289** (Energinet mod DELPRO), hvor nævnet fastslog, at en ordregiver ikke er forpligtet til at påpege ethvert forbedringspotentiale under forhandlingsmøder, så længe tilbagemeldingerne ikke er vildledende.

LOV	Udbudsloven § 2, stk. 1	Udbudsloven § 5, stk. 1
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet finder ulovlig prisoplysning og fejlagtig evalueringsmodel i markedsføringsudbud	11.02.2026
	Klagenævnet for Udbud · Kendelse om ordregivers feedbackpligt og betydningen af interne bekymringer i tildelingsbeslutninger	13.09.2023

§ 4 Begrundelse for tildeling uden at krænke fortrolighed – § 171, stk. 4

Fortroligheden støder sammen med begrundelsespligten i [Udbudsloven § 171, stk. 4](#). Forbigående tilbudsgivere skal have en begrundelse med tilstrækkelige oplysninger om det vindende tilbuds karakteristika og relative fordele – men ikke mere end fortroligheden tillader. Forarbejderne til § 171 markerer balancen i to retninger:

"En underretning med rene pointangivelser kan som udgangspunkt ikke stå alene, da en sådan underretning ikke vil indeholde tilstrækkelige oplysninger om de vindende tilbuds karakteristika og relative fordele..."

og samtidig:

"Begrundelsespligten indebærer ikke, at ordregiver skal videregive oplysninger, som ordregiveren ikke vil kunne give aktindsigt i efter forvaltningsloven og offentlighedsloven."

I **19/08421** (Iron Mountain mod Lægemedelstyrelsen) fandt Klagenævnet for Udbud, at begrundelsen var utilstrækkelig, fordi den ikke belyste det vindende tilbuds karakteristika og relative fordele – en mangel der efter [Udbudsloven § 171, stk. 4, nr. 2](#) bidrog til, at udbuddet sandsynligvis ville blive annulleret (styrelsen annullerede efterfølgende selv). Modsat blev en kortfattet begrundelse anset for fyldestgørende i **23/08841** (Capgemini mod Udviklings- og Forenklingsstyrelsen), hvor nævnet udtalte, at ordregiver ikke er forpligtet til at give en i alle henseender udførlig beskrivelse af alle parametre, så længe de centrale og udslagsgivende elementer belyses. Hvor fyldestgørende en begrundelse skal være, afhænger således af de konkrete underkriterier og deres kompleksitet.

Forarbejderne til [Udbudsloven § 5](#) anerkender udtrykkeligt, at det "vil kunne forekomme, at en begrundelse for f.eks. tildeling for at være fyldestgørende vil skulle indeholde fortrolige oplysninger". Pligten til at begrunde kan altså i sig selv være en lovhjemlet undtagelse fra fortroligheden – men kun i det omfang, det er nødvendigt

for at belyse de relative fordele, og ordregiver skal være særligt varsom ved frasortering undervejs i en flerfaset procedure efter [Udbudsloven § 171, stk. 3](#).

LOV	Udbudsloven § 5, stk. 1	Udbudsloven § 171, stk. 4	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbuds kendelse i sag om sektorindsigt og team-evaluering ved miniudbud af it-bistand		17.11.2023
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning trods sandsynlighed for ulovligt udbudsmateriale		13.12.2019

§ 5a – aktindsigt i tilbud forbeholdt klageberettigede og massemedier

Ved [lov nr. 884 af 21. juni 2022](#) blev der indsat en ny [Udbudsloven § 5a](#), som markant begrænser kredsen af aktindsigtsberettigede. Bestemmelsen lyder:

"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."

Formålet var ifølge nævnets gengivelse i [23/04881](#) og [25/10313](#) at undgå misbrug af aktindsigt til ren markedsafdækning. Klagenævnet for Udbud har afgrænset bestemmelsen i flere kendelser:

- I [23/04881](#) (borger mod Rudersdal Kommune) fastslog nævnet, at en nabo til et plejecenterbyggeri, som ikke var klageberettiget efter [Lov om Klagenævnet for Udbud § 6, stk. 1](#), ikke havde ret til aktindsigt i tilbuddet. Meroffentlighed efter [Offentlighedsloven § 14, stk. 1](#) kunne ikke føre til et andet resultat, da § 5a er en specifik, ikke-fakultativ undtagelse. Nævnet anvendte dog ekstraheringsreglen i [Offentlighedsloven § 34](#) på interne notater, hvor oplysninger fra tilbud kun indgik i begrænset omfang.
- I [25/10313](#) (Globus Biler mod Silkeborg Kommune) blev rækkevidden indsnævret to gange. For det første gælder § 5a kun "oplysninger fra tilbud" – en myndighed kan derfor ikke afslå aktindsigt i sit eget evalueringsgrundlag og sin pointgivning med henvisning til § 5a. For det andet var klageren *klageberettiget*, fordi selskabet havde afgivet tilbud og gjorde gældende, at kontrakten burde have været EU-udbudt; dermed kunne § 5a ikke begrænse adgangen, og sagen blev hjemvist til en almindelig offentlighedslovsvurdering.

Resultatet er en lagdelt adgang: konkurrerende (klageberettigede) tilbudsgivere og medier kan få aktindsigt i tilbud – men kun inden for de materielle grænser, som [Offentlighedsloven § 30, nr. 2](#) sætter for forretningshemmeligheder.

LOV	Lov om Klagenævnet for Udbud § 6, stk. 1	Offentlighedsloven § 14, stk. 1	
	Offentlighedsloven § 34	Udbudsloven § 5a	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbud tilsidesætter Silkeborg Kommunes afslag på aktindsigt til Globus Biler ApS		02.12.2025
	Klagenævnet for Udbud · Delvis afslag på aktindsigt i udbudsmateriale for plejecenterbyggeri		13.07.2023

§ 6 Dokumentations-, bevis- og procesrammer ved nævnet

Konkret skadesvurdering og høring. Klagenævnet for Udbud kræver, at ordregiver foretager den to-leddede vurdering, som [Vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen](#) beskriver til [Offentlighedsloven § 30, nr. 2](#): først om der er tale om forretningsforhold, derefter om aktindsigt indebærer en nærliggende risiko for økonomisk skade af betydning. Vejledningen og forarbejderne fastslår en "klar formodning" for skade ved oplysninger omfattet af nr. 2, men anbefaler, at myndigheden indhenter en udtalelse fra den, oplysningerne angår. Klagenævnet lægger vægt på, om en sådan høring er gennemført – men en tilbudsgivers indsigelse er ikke afgørende: i **24/06948** undtog varmeværket oplysninger, selv om én tilbudsgiver ikke modsatte sig aktindsigt, og nævnet vurderede skadesrisikoen selvstændigt.

Bevisbyrde. Det påhviler ordregiver (og den tilbudsgiver, der ønsker hemmeligholdelse) at godtgøre den konkrete skadesrisiko. Hvor risikoen ikke er sandsynliggjort – fx for sumpriser, faktiske produktoplysninger eller navne – udleveres oplysningerne. Et standardafslag eller en henvisning til generelt ressourceforbrug er ikke nok: i **21/11557** ophævede nævnet et afslag efter ressourcereglens i offentlighedsloven, fordi kommunen hverken havde forsøgt dialog om afgrænsning eller godtgjort omfanget over for en forbigået leverandør med særlig interesse.

Meroffentlighed og tavshedspligt. Klagenævnet for Udbud afviser fast meroffentlighed efter [Offentlighedsloven § 14](#) i oplysninger, der er omfattet af tavshedspligt om erhvervshemmeligheder efter [Forvaltningsloven § 27, stk. 1, nr. 2](#). Dette er gennemgående i **22/14563**, **24/06948** og **25/10092**.

Grænsen for nævnets kompetence over for oplysningspligten. En central processuel begrænsning blev slået fast i **22/14536** (Gavdi mod DSB): Klagenævnet for Udbud kan ikke træffe særskilt afgørelse om, at ordregiver har overtrådt sin oplysningspligt efter [Lov om Klagenævnet for Udbud § 11, stk. 2](#). Den eneste retsvirkning af en manglende fremlæggelse er **processuel skadevirkning** ved bevisbedømmelsen – altså at nævnet kan lægge modpartens udlægning til grund – ikke en selvstændig konstatering af en overtrædelse. En klager kan derfor ikke få en isoleret kendelse om, at dokumenter skulle have været udleveret under klagesagen; spørgsmålet håndteres som et bevisspørgsmål.

Klageadgang og virkning. Klager indgives skriftligt til nævnet, jf. [Bekendtgørelse om Klagenævnet for Udbud](#), og er belagt med et klagegebyr. Klagenævnet for Udbuds afgørelser er bindende og kan af parterne indbringes for de almindelige domstole.

LOV	Forvaltningsloven § 27, stk. 1	Lov om Klagenævnet for Udbud § 11, stk. 2
	Offentlighedsloven § 14, stk. 1	Offentlighedsloven § 30
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbud giver delvist medhold i klage over aktindsigt i konkurrerende tilbud vedrørende facaderenovering på IT-universitetet	18.12.2025
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af kontrakt om lønsystem til DSB afvist	10.01.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afgørelse om delvis aktindsigt i tilbudsmateriale fra udbud af varmepumpeanlæg	05.11.2024
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på aktindsigt i udbudsmateriale på grund af ressourceforbrug blev ophævet af Klagenævnet for Udbud	08.02.2022

§ 7 Sammenhæng med EU-Domstolen og de almindelige domstole

Den danske praksis hviler på [udbudsdirektivet 2014/24/EU](#), hvis artikel 21 om fortrolighed er gennemført ved [Udbudsloven § 5](#), og hvis artikel 55 om underretning er gennemført ved [Udbudsloven § 171](#). EU-Domstolen har i to ledende domme udstukket rammerne for afvejningen mellem fortrolighed og effektiv klageadgang:

- I **C-927/19** (Ecoservice Klaipėda) fastslog Store Afdeling, at beskyttelsen af forretningshemmeligheder ikke må gøre klageadgangen illusorisk. Ordregiver skal konkret vurdere og begrunde, hvorfor oplysninger er fortrolige, og hvis aktindsigt nægtes, skal det væsentligste indhold så vidt muligt gives i neutral eller sammenfattet form. Den nationale domstol (og klageinstans) skal have fuld adgang til også de fortrolige oplysninger for at kunne efterprøve ordregivers beslutning.
- I **C-54/21** (Antea) præciserede Domstolen, at en ordregiver ikke systematisk må efterkomme anmodninger om fortrolig behandling og ikke må føle sig bundet af tilbudsgiverens egen markering. Erfaring og referencer er som udgangspunkt ikke fortrolige, mens identiteten på nøglepersoner kan være det ved konkret risiko.

Disse domme spejler præcist Klagenævnet for Udbuds metode: ingen automatisk hemmeligholdelse, krav om konkret skadesvurdering og udlevering af det, der ikke afslører selve forretningsstrategien.

De almindelige domstole. Både nævnets aktindsigtsafgørelser efter offentlighedsloven og dets materielle udbudskendelser kan indbringes for domstolene, hvor udbudssager prøves fuldt ud – illustreret af **BS-1838/2011-VLR**, hvor Vestre Landsret efterprøvede en udbudssag og bl.a. fandt det i strid med ligebehandlingen, at ordregiver nægtede at udlevere historiske forbrugsdata, der gav den hidtidige leverandør en fordel. Det almindelige aktindsigtsretlige metodekrav, som nævnet anvender på § 30, nr. 2, genfindes desuden i Højesterets praksis: i **SS-40/2025-HJR** (Ekstra Bladet) understregede Højesteret – om end i en helt anden kontekst – at udgangspunktet er aktindsigt, og at en generel, overordnet begrundelse ikke er tilstrækkelig til at undtage materiale i sin helhed; der kræves en konkret vurdering. Endelig nyder forretningshemmeligheder en selvstændig civilretlig beskyttelse efter forretningshemmelighedsloven, som nævnet henviste til i **24/06948**, og som behandles nærmere under [forretningshemmeligheder](#).

LOV	Udbudsloven § 5, stk. 1	Udbudsloven § 171, stk. 4
PRAKSIS	Højesteret · Ekstra Bladet får aktindsigt i PET-efterforskningssag hjemvist til fornyet behandling – Højesteret ophæver blankt afslag 09.12.2025 EU-Domstolen · Afgørelse om balancen mellem fortrolighed og gennemsigtighed i offentlige udbud 17.11.2022 EU-Domstolen · Udbud, fortrolighed og virksomhedssammenslutningers formåen: Domstolens præcisering af reglerne for aktindsigt og udelukkelse 07.09.2021 Landsretten · Vestre Landsret: Udbud af formnings- og beskæftigelsesmaterialer – Ligebehandlingsprincippet 03.07.2012 Klagenævnet for Udbud · Afgørelse om delvis aktindsigt i tilbudsmateriale fra udbud af varmepumpeanlæg 05.11.2024	

§ 8 Sammenfattende hovedlinjer

Klagenævnet for Udbuds praksis om aktindsigt og fortrolighed kan sammenfattes i nogle få bærende linjer.

For det **første** er fortrolighed ikke et spørgsmål om etiketter: hverken en tilbudsgivers fortrolighedsmarkering eller et standardiseret afslag binder nævnet, der altid foretager en konkret, to-leddet skadesvurdering efter [Offentlighedsloven § 30, nr. 2](#).

For det **andet** er den praktiske skillelinje, om en oplysning afslører tilbudsgiverens konkrete prissætnings- eller løsningsstrategi. Del- og enhedspriser samt specifikke tekniske løsninger og garantier undtages; sumpriser, faktiske produktoplysninger, ydelsesbetegnelser, navne og lokationsspecifikke planer udleveres – som i **22/14563, 24/06948 og 25/10092**.

For det **tredje** skærpes fortroligheden under en *igangværende* procedure: pointoplysninger, der lader konkurrenter beregne en tilbudsgivers pris, krænker både [Udbudsloven § 5, stk. 1](#) og ligebehandlingen i [Udbudsloven § 2, stk. 1](#), jf. **26/00489**.

For det **fjerde** skal begrundelsen for tildeling belyse det vindende tilbuds relative fordele, men aldrig på bekostning af fortrolige oplysninger, jf. **19/08421** og forarbejderne til [Udbudsloven § 171, stk. 4](#).

For det **femte** er adgangen til selve tilbuddet efter [Udbudsloven § 5a](#) forbeholdt klageberettigede og medier, og nævnet kan ikke afgøre oplysningspligten særskilt – retsvirkningen er processuel skadevirkning, jf. **22/14536**.

Afgrænsning: Denne oversigt dækker ikke generel forvaltningsretlig aktindsigt uden for udbud under [aktindsigt](#), den selvstændige beskyttelse af forretningshemmeligheder under [forretningshemmeligheder](#), begrundelse som forvaltningsretligt hovedemne under [begrundelse-forvaltning](#) eller de øvrige procesregler under [klagenævnet-for-udbud-procedure](#).

LOV

[Offentlighedsloven § 30](#)[Udbudsloven § 5, stk. 1](#)[Udbudsloven § 5a](#)[Udbudsloven § 171, stk. 4](#)

PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet finder ulovlig prisoplysning og fejlagtig evalueringsmodel i markedsføringsudbud	11.02.2026
	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbud giver delvist medhold i klage over aktindsigt i konkurrerende tilbud vedrørende facaderenovering på IT-universitetet	18.12.2025
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af kontrakt om lønsystem til DSB afvist	10.01.2025
	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbud om aktindsigt i udbud af ladestandere i Jammerbugt Kommune	17.02.2023
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning trods sandsynlighed for ulovligt udbudsmateriale	13.12.2019

REFERENCE Lovgrundlag

8 paragraffer

Forvaltningsloven § 27	stk. 1	Lov om Klagenævnet for Udbud § 11	stk. 2
Offentlighedsloven § 14	stk. 1	Offentlighedsloven § 30	
Udbudsloven § 2	stk. 1	Udbudsloven § 5	stk. 1
Udbudsloven § 5a		Udbudsloven § 171	stk. 4

MATERIALE Citerede afgørelser

18 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS

1

09.12.2025	Ekstra Bladet får aktindsigt i PET-efterforskningssag hjemvist til fornyet behandling – Højesteret ophæver blankt afslag	10530-12417
EU-DOMSTOLEN · EUROPÆISK DOMSTOL		2
17.11.2022	Afgørelse om balancen mellem fortrolighed og gennemsigtighed i offentlige udbud	C-54/21
07.09.2021	Udbud, fortrolighed og virksomhedssammenslutningers formåen: Domstolens præcisering af reglerne for aktindsigt og udelukkelse	C-927/19
LANDSRETTE · ANKEINSTANS		1
03.07.2012	Vestre Landsret: Udbud af formnings- og beskæftigelsesmaterialer – Ligebehandlingsprincippet	6322-7576
KLAGENÆVNET FOR UDBUD · NÆVN / KLAGINSTANS		14
11.02.2026	Klagenævnet finder ulovlig prisoplysning og fejlagtig evalueringsmodel i markedsføringsudbud	26/00489
18.12.2025	Klagenævnet for Udbud giver delvist medhold i klage over aktindsigt i konkurrerende tilbud vedrørende facaderenovering på IT-universitetet	25/10092
02.12.2025	Klagenævnet for Udbud tilsidesætter Silkeborg Kommunes afslag på aktindsigt til Globus Biler ApS	25/10313
23.06.2025	Delvis aktindsigt i aftale om affaldshåndtering: Enhedspriser undtaget af konkurrencehensyn	25/05009
10.01.2025	Klage over tildeling af kontrakt om lønsystem til DSB afvist	22/14536
05.11.2024	Afgørelse om delvis aktindsigt i tilbudsmateriale fra udbud af varmepumpeanlæg	24/06948
17.11.2023	Klagenævnet for Udbuds kendelse i sag om sektorindsigt og team-evaluering ved miniudbud af it-bistand	23/08841
13.09.2023	Kendelse om ordregivers feedbackpligt og betydningen af interne bekymringer i tildelingsbeslutninger	23/07289
13.07.2023	Delvis afslag på aktindsigt i udbudsmateriale for plejecenterbyggeri	23/04881
17.02.2023	Klagenævnet for Udbud om aktindsigt i udbud af ladestandere i Jammerbugt Kommune	22/14563 (tidl. 22/07415)
31.01.2023	Klage over delvist afslag på aktindsigt i tilbudsmateriale for etablering af legeplads	22/14578
08.02.2022	Afslag på aktindsigt i udbudsmateriale på grund af ressourceforbrug blev ophævet af Klagenævnet for Udbud	21/11557
13.12.2019	Afslag på opsættende virkning trods sandsynlighed for ulovligt udbudsmateriale	19/08421
15.09.2017	Afslag på aktindsigt i tilbudspriser og gevinstberegning i annulleret udbud omgjort	

02

PRAKSISOVERSIGT · KLAGENÆVNET FOR UDBUD

Praksisoversigt over erstatning ved overtrådte udbudsregler

Ansvarsgrundlag, årsagssammenhæng og tabsopgørelse i Klagenævnet for Udbuds praksis

Version 2 · Opdateret 8. sep. 2026 · 51 afgørelser · 2000-2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Klagenævnet for Udbud kan efter påstand fra klageren pålægge en ordregiver at betale erstatning for det tab, en overtrædelse af udbudsreglerne har påført klageren. Nævnets praksis er bygget op om tre selvstændige led – ansvarsgrundlag, årsagssammenhæng og tab – hvor det i praksis næsten altid er ÅRSAGSSAMMENHÆNGEN, der afgør sagen: ansvarsgrundlaget er ofte ubestridt, men klageren skal godtgøre, at virksomheden ville have vundet kontrakten (positiv opfyldelsesinteresse), eller at den ikke ville have afgivet tilbud (negativ kontraktinteresse). Denne oversigt kortlægger de mønstre, Klagenævnet for Udbud gennemgående lægger vægt på – herunder ordregivers bevisbyrde for, at udbuddet ellers ville være blevet annulleret, den skærpede ond tro-doktrin ved tilbudsomkostninger og nævnets udpræget skønsmæssige tabsudmåling – og sammenholder dem med den parallelle domstolspraksis fra Højesteret og landsretterne.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01 Erstatningshjælpen er lov om Klagenævnet for Udbud § 14, stk. 1 – ikke § 8, som alene regulerer 8-ugers-fristen for at indbringe nævnets afgørelse for domstolene med opsættende virkning.
- 02 Klagenævnet for Udbud afgør erstatningsspørgsmålet efter dansk rets almindelige erstatningsregler: der kræves ansvarsgrundlag (culpa), årsagssammenhæng, adækvans og et dokumenteret tab.
- 03 Klagenævnet for Udbud kræver, at klageren beviser at ville have fået kontrakten tildelt ved en korrekt proces, før der tilkendes erstatning for positiv opfyldelsesinteresse.
- 04 Bevisbyrden for, at ordregiveren i stedet ville have annulleret udbuddet, påhviler ORDREGIVEREN – Klagenævnet for Udbud anvender her Højesterets Montaneisen-princip fra Sag 88/2010.
- 05 Klagenævnet for Udbud accepterer annullationsindsigelsen, når der forelå en saglig og økonomisk håndgribelig grund til genudbud – typisk en markant prisforskel til klagerens tilbud.
- 06 Der er ingen kontraheringspligt over for den eneste tilbageværende konditionsmæssige tilbudsgiver; en saglig annulation afskærer positiv opfyldelsesinteresse.

- 07** Var udbuddet så fejlbehæftet, at ingen lovlig tildelingsbeslutning kunne træffes, afviser Klagenævnet for Udbud positiv opfyldelsesinteresse helt – uanset at ansvarsgrundlaget er erkendt.
- 08** Negativ kontraktinteresse forudsætter efter fast praksis, at udbuddet KUNNE have ført til en lovlig tildeling, OG at klageren ikke var eller burde være bekendt med det forhold, der udgjorde overtrædelsen.
- 09** Klagenævnet for Udbud afviser tilbudsomkostninger, når fejlen fremgik af udbudsmaterialet før tilbudsfristen – klageren afbryder da selv årsagskæden ved at byde med åbne øjne.
- 10** Klagenævnet for Udbud tilkender derimod tilbudsomkostninger, når fejlen først opstod ved den konkrete evaluering og ikke kunne forudses af tilbudsgiveren.
- 11** Erstatningen udmåles som mistet DÆKNINGSBIDRAG eller nettofortjeneste – ikke bruttoavance – og der fradrages sparet risiko og frigjort kapacitet.
- 12** Klagenævnet for Udbud fastsætter nærmest altid erstatningen SKØNSMÆSSIGT og betydeligt under påstanden, når tabsopgørelsen er behæftet med usikkerhed.
- 13** Klagenævnet for Udbud kræver reel dokumentation for interne timer og timesatser; en ekstern salgspris kan ikke lægges til grund for negativ kontraktinteresse, kun faktiske lønomkostninger.
- 14** Udgifter til aktindsigt, klagesagen og advokatbistand under klagesagen er ikke erstatningsberettigede – de dækkes af sagsomkostningerne.
- 15** Erstatningen forrentes efter renteloven § 3, stk. 4 fra det tidspunkt, hvor erstatningspåstanden blev nedlagt.

Erstatningshjemlen: klagenævnsloven § 14 og dansk rets almindelige erstatningsregler

§ 1

Klagenævnet for Udbuds kompetence til at tilkende erstatning følger af [lov om Klagenævnet for Udbud § 14, stk. 1](#):

»Efter påstand fra klageren kan Klagenævnet for Udbud pålægge en ordregiver at yde klageren erstatning for det tab, som denne har lidt som følge af en overtrædelse af de regler, der er nævnt i § 1, stk. 2.«

Det er værd at bemærke, at erstatningshjemlen i den gældende lovbekendtgørelse er § 14 – IKKE § 8. [§ 8, stk. 1](#) regulerer alene, at nævnets afgørelse kan indbringes for domstolene senest 8 uger efter meddelelsen, og at indbringelsen har opsættende virkning. Mange ældre kendelser afsluttes derfor med en henvisning til § 8 (eller til den tilsvarende bestemmelse i den nu ophævede håndhævelseslov) om netop søgsmålsfristen – ikke om erstatningsgrundlaget. Bestemmelsen indeholder desuden den praktisk vigtige regel, at når nævnet har UDSKILT erstatningsspørgsmålet til senere afgørelse, løber søgsmålsfristen for den oprindelige kendelse først fra afgørelsen af erstatningsspørgsmålet.

Hjemlen i § 14 er en kompetenceregulering, ikke en selvstændig ansvarsnorm. Klagenævnet for Udbud har helt konsekvent afgjort erstatningsspørgsmålet efter **dansk rets almindelige erstatningsregler**, hvilket allerede blev slået fast i den tidlige praksis. I [04-23.447](#) fastslog nævnet, at de konstaterede overtrædelser af indkøbsdirektivet og de grundlæggende EU-retlige principper »medførte et erstatningsansvar efter dansk rets almindelige regler«, og at ansvaret påhvilede de indklagede solidarisk. Der stilles derfor krav om ansvarsgrundlag (culpa), årsagssammenhæng, adækvans og et dokumenteret tab.

En særlig lempelse gælder på forsyningsområdet. Efter [§ 14, stk. 2](#) skal en klager, der kræver erstatning for omkostningerne ved at udarbejde et tilbud eller deltage i et udbud omfattet af forsyningsvirksomhedsdirektivet, »alene godtgøre, at ordregiveren har overtrådt EU-udbudsreglerne, og at klageren ville have haft en reel mulighed for at få tildelt ordren, hvis reglerne var blevet overholdt«. Bestemmelsen blev påberåbt af klageren i [20/00564](#), men den lempede beviskrav-regel afskærer ikke ordregiveren fra at gøre gældende, at klageren selv har afbrudt årsagskæden.

Det materielle ansvarsgrundlag er i langt de fleste sager overtrædelse af ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i [udbudsloven § 2, stk. 1](#) – undertiden sammen med de mere specifikke regler om evalueringsmetode i [§ 160](#) eller om tilbudsvurdering. Klagenævnet for Udbud kan derudover suspendere, annullere og udstede påbud efter [§ 13, stk. 1](#), men det er værd at bemærke, at nævnet IKKE kan påbyde ordregiveren at tildele klageren kontrakten. Erstatning er derfor for den forbigående tilbudsgiver ofte det eneste reelle retsmiddel, når kontrakten allerede er indgået.

Bag den danske ordning ligger EU's kontroldirektiver. [Klagedirektivet 89/665/EØF](#) forpligter medlemsstaterne til at sikre klageprocedurer, der blandt andet omfatter tilkendelse af erstatning til personer, der har lidt skade som følge af en overtrædelse – og en tilsvarende ordning gælder på forsyningsområdet efter direktiv 92/13/EØF. Begge direktiver blev styrket ved [direktiv 2007/66/EF](#), der indførte standstill-perioden og reglerne om kontrakter »uden virkning« netop for at afhjælpe den svaghed, at ordregivere kunne gøre en omtvistet tildeling endelig ved hurtig kontraktunderskrift.

LOV

[Lov om Klagenævnet for Udbud § 8, stk. 1](#)[Lov om Klagenævnet for Udbud § 13, stk. 1](#)[Lov om Klagenævnet for Udbud § 14, stk. 1, 2](#)[Udbudsloven § 2, stk. 1](#)[Udbudsloven § 160](#)

PRAKSIS

Klagenævnet for Udbud · Afvisning af erstatningskrav på grund af tilbudsgivers kendskab til ulovlig evalueringsmodel 14.05.2020

Klagenævnet for Udbud · Skønsmæssig fastsættelse af erstatning efter overtrædelse af udbudsregler 07.07.2005

Ansvarsgrundlaget: hvornår er en udbudsovertrædelse ansvarspådragende

Ansvarsgrundlaget er i praksis den mindst omstridte af de tre erstatningsbetingelser. I langt de fleste erstatningssager anerkender ordregiveren udtrykkeligt, at der foreligger ansvarsgrundlag, og koncentrerer forsvaret om årsagssammenhængen. Sådan var det i [24/10820](#), hvor Gribskov Genbrug anerkendte ansvarsgrundlaget på baggrund af den forudgående annullationskendelse, og i [25/05818](#), hvor det var ubestridt mellem parterne.

Klagenævnet for Udbud lægger ved ansvarsvurderingen vægt på følgende:

-

Overtrædelsens karakter og omfang. Bagatelagtige fejl udløser ikke ansvar. I [2008-0016965](#) fremhævede nævnet netop, at de konstaterede overtrædelser »ikke var af bagatelagtig karakter«. Omvendt kan mange og alvorlige fejl tilsammen udgøre ansvarsgrundlaget, jf. [05-97.232](#), hvor overtrædelserne var »af en sådan karakter og et sådant omfang«, at ordregiveren havde handlet ansvarspådragende.

- **Ansvar udløses også af formelt korrekte, men uegnede valg.** I [2011-0026344](#) var overtrædelsen ikke væsentlig nok til annullation af tildelingsbeslutningen, men var alligevel ansvarspådragende. Nævnet udtalte, at det forhold, at fejlen ikke nødvendigvis ændrede udbuddets resultat, var uden betydning for ansvarsgrundlaget.
- **Vanskelige tekniske skøn fritager ikke.** I [04-220.283](#) gjorde Hjørring Kommune gældende, at fejlene var resultatet af vanskelige tekniske skøn og ikke culpøs adfærd. Nævnet fastslog alligevel ansvar.
- **Retsvildfarelse fritager som hovedregel ikke.** I [2006-0005063](#) afviste nævnet fondens forklaring om »undskyldelig vildfarelse« om udbudspligten og kaldte undladelsen af at afholde EU-udbud »grov og ansvarspådragende«. (Sagen endte dog med frifindelse på årsagssammenhængen, fordi klagerne var professionelle entreprenører med fuldt kendskab til reglerne.)
- **Uklarheder i udbudsmaterialet er ordregivers risiko.** I [22/14567](#) fandt nævnet, at påståede fejl i det vindende konsortiums tilbud i realiteten skyldtes uklarheder i Tønder Spildevands eget udbudsmateriale, og at risikoen derfor påhviler ordregiveren.

Omvendt lægger Klagenævnet for Udbud også vægt på klagerens egen adfærd allerede ved ansvarsvurderingen. I [03-200.050](#) fandt nævnet, at ordregiveren IKKE havde handlet ansvarspådragende ved at gennemføre forhandlinger, fordi klageren selv valgte at deltage vel vidende, at det kunne stride mod tilbudsloven – men nævnet fastholdt ansvaret for de manglende underkriterier. Og i [03-228.335](#) afviste nævnet en indsigelse om egen skyld med den principielle bemærkning, at en tilbudsgiver ikke har pligt til at afklare uklarheder i udbudsmaterialet.

LOV [Udbudsloven § 2, stk. 1](#)

PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Erstatningskrav afvist efter mangelfuldt udbud hos Billund Varmeværk	19.12.2025
	Klagenævnet for Udbud · Erstatning for uretmæssigt forbigået tilbudsgiver i udbud om affaldsindsamling	24.03.2025
	Klagenævnet for Udbud · Erstatning for mistet fortjeneste efter udbudsfejl ved etablering af renseanlæg	29.11.2023
	Klagenævnet for Udbud · Erstatning for tilbudsomkostninger efter konstateret overtrædelse af udbudsreglerne	28.11.2012
	Klagenævnet for Udbud · Tilbudsgiver fik medhold i krav om erstatning for tilbudsudgifter grundet ordregivers udbudsfejl	15.12.2009
	Klagenævnet for Udbud · Erstatning for ulovligt udbud af affaldsbeholdere	21.09.2007
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af erstatningskrav for tilbudsomkostninger trods grov overtrædelse af udbudsregler	21.02.2007
	Klagenævnet for Udbud · Tilbudsgiver tilkendt erstatning for mistet entreprise efter overtrædelse af Tilbudsloven	14.06.2005
	Klagenævnet for Udbud · Erstatningskrav afvist trods overtrædelse af udbudsregler på grund af manglende årsagssammenhæng	02.12.2004
	Klagenævnet for Udbud · Erstatning for positiv opfyldelsesinteresse efter overtrædelse af Tilbudsloven	13.09.2004

§ 3 **Positiv opfyldelsesinteresse: klagerens bevis for at ville have vundet kontrakten**

Erstatning for positiv opfyldelsesinteresse forudsætter, at klageren godtgør at ville have fået kontrakten tildelt, hvis udbudsreglerne var blevet overholdt. Klagenævnet for Udbud formulerer kravet konsekvent – i [20/04801](#) med henvisning til »fast praksis om, at en forbigået tilbudsgiver kun kan få erstatning for positiv opfyldelsesinteresse, hvis det kan bevises, at tilbudsgiveren ville have fået tildelt kontrakten, hvis udbudsreglerne var blevet overholdt«.

Hvad Klagenævnet for Udbud lægger vægt på, når kravet er opfyldt:

- **At nævnet allerede i annullationskendelsen har fastslået, hvem der havde det bedste tilbud.** I [24/10820](#) havde nævnet forinden fastslået, at Verdis' tilbud på begge delkontrakter samlet set var bedre end den vindende tilbudsgivers – det var derfor uden videre godtgjort, at Verdis ville have vundet ved en korrekt evaluering.
- **At tildelingskriteriet var laveste pris, og klageren var lavestbydende.** I [2005-0002499](#) fulgte kravet direkte af, at klagerens tilbud var det laveste under et laveste pris-kriterium.
- **At ordregiverens EGEN evaluering var positiv.** I [20/05568](#) lagde nævnet vægt på, at Gentofte Kommunes egen evaluering af Eksponents tilbud havde været positiv – hvorved kommunens efterrationaliserede indvending om, at den tilbudte Drupal-løsning var for kompleks, faldt til jorden.
- **At ordregiveren ikke kan påberåbe sig et kvalitetsforbehold, den selv har accepteret hos konkurrenten.** I [20/06297](#) gjorde Ringkøbing-Skjern Kommune gældende, at DFD's tilbudte T-shirt var »reelt uantagelig«. Nævnet lagde afgørende vægt på, at DFD's og Berendsens T-shirts var IDENTISKE, og at kommunen havde accepteret Berendsens.

Hvad der derimod bringer kravet til fald:

- **At klagerens eget tilbud var ukonditionsmæssigt.** Dette er den klassiske afvisningsgrund. I [02-137.810](#) manglede klagerens tilbud side 24 af tilbudslisten, og i [20/02619](#) indeholdt SUEZ' tilbud forbehold over for grundlæggende elementer. I begge tilfælde kunne klageren under ingen omstændigheder have fået kontrakten.
- **At tildelingen ville have krævet en kvalitativ vurdering, der aldrig blev foretaget.** I [21/04186](#) korrigerede nævnet Assembles egen prisberegning fra 6,48 til 11,45 mio. kr. Med KMD's tilbud på 13,1 mio. kr. var prisforskellen ikke markant nok til at afgøre tildelingen alene på pris, og da den kvalitative vurdering aldrig blev gennemført, kunne det ikke bevises, hvem der ville have vundet.
- **At sammenligningsgrundlaget slet ikke lader sig rekonstruere.** I [04-91.428](#) kunne nævnet ikke fastslå en korrekt og entydig sammenligning af tilbuddenes dækningsgrader for de prioriterede sprog uden en sagkyndig vurdering – kravet om tabt fortjeneste blev derfor afvist, mens tilbudsomkostningerne blev erstattet.
- **At klageren havde betinget sit tilbud af noget, der ikke indtraf.** I [04-111.497](#) var det afgørende ikke amtets fejl, men at klageren selv havde betinget sit tilbud af at vinde samtlige 74 ruter.

Et bemærkelsesværdigt træk er, at kredsen af erstatningsberettigede ikke er begrænset til tilbudsgiveren selv. I [22/14567](#) fik Krüger A/S – der var UNDERENTREPRENØR for den næstbedste tilbudsgiver – tilkendt 4 mio. kr. i positiv opfyldelsesinteresse.

LOV	Lov om Klagenævnet for Udbud § 14, stk. 1	Udbudsloven § 2, stk. 1
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Erstatning for uretmæssigt forbigået tilbudsgiver i udbud om affaldsindsamling	24.03.2025
	Klagenævnet for Udbud · Erstatning for mistet fortjeneste efter udbudsfejl ved etablering af renseanlæg	29.11.2023
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på erstatning for positiv opfyldelsesinteresse efter ulovlig direkte tildeling	13.10.2021
	Klagenævnet for Udbud · Krav om erstatning for tilbudsomkostninger afvist efter annulleret udbud grundet tilbuddets ukonditionsmæssighed	25.02.2021
	Klagenævnet for Udbud · Erstatning for tabt fortjeneste efter ulovlig tildeling af kontrakt	10.02.2021
	Klagenævnet for Udbud · Erstatning for positiv opfyldelsesinteresse efter ulovlig tildeling af vaskerikontrakt	17.12.2020
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af erstatningskrav da annulation af udbud var sandsynlig	08.10.2020
	Klagenævnet for Udbud · Erstatning for tabt fortjeneste efter ulovlig tildeling af kontrakt til en anden tilbudsgiver	28.04.2006
	Klagenævnet for Udbud · Erstatning for tilbudsudgifter efter udbudsfejl ved tolkeydelser	06.04.2005
	Klagenævnet for Udbud · Erstatningskrav efter udbud afvist grundet manglende årsagssammenhæng	03.02.2005
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af erstatningskrav på grund af ukonditionsmæssigt tilbud trods ordregivers udbudsfejl	24.03.2004

Annulationsindsigelsen: ordregiverens bevisbyrde efter

§ 4 Montaneisen-princippet

Den langt hyppigste indsigelse mod positiv opfyldelsesinteresse er ordregiverens påstand om, at udbuddet under alle omstændigheder ville være blevet annulleret, hvis fejlen var undgået. Indsigelsen er reelt en påberåbelse af, at ordregiveren ikke har kontraheringspligt.

Klagenævnet for Udbud placerer BEVISBYRDEN for det alternative hændelsesforløb hos ORDREGIVEREN. Grundlaget er Højesterets dom i **Montaneisen GmbH mod Kystdirektoratet**, [Sag 88/2010](#), hvor Højesteret udtalte:

»Højesteret finder, at det må påhvile Kystdirektoratet... at sandsynliggøre, at man, hvis Minegruppens tilbud var blevet afvist, ikke ville have antaget Montaneisens tilbud, men ville have annulleret udbuddet.«

Dette princip anvendes direkte af Klagenævnet for Udbud. I [24/10820](#) henviste nævnet udtrykkeligt til Montaneisen-dommen og afviste Gribskov Genbrugs indsigelse. Nævnet lagde vægt på fire konkrete forhold:

- Ved en korrekt evaluering ville Verdis' tilbud have været de økonomisk mest fordelagtige.
- Det forhold, at ordregiveren havde MISFORSTÅET SIN EGEN evalueringsmodel, gjorde ikke modellen uklar.
- Ordregiveren havde både under evalueringen og efterfølgende forholdt sig til spørgsmålet og var nået frem til, at der ikke var grundlag for annulation.
- Ordregiveren havde OPRETHOLDT kontrakten med den vindende tilbudsgiver også efter annulationskendelsen – hvilket stod i direkte modstrid med påstanden om, at udbuddet var ugyldigt.

Det sidste punkt er en tilbagevendende bevisretlig pointe: ordregiverens faktiske adfærd EFTER kendelsen tæller. Sammenhængen med [udbudsloven § 185, stk. 2](#) – hvorefter en ordregiver skal bringe en kontrakt til

ophør, når tildelingsbeslutningen er annulleret, medmindre særlige forhold tilsiger videreførelse – gør, at en ordregiver, der vælger at videreføre kontrakten, vanskeligt kan hævde, at udbuddet slet ikke kunne have ført til en lovlig tildeling.

Når ordregiveren derimod LØFTER bevisbyrden, lægger Klagenævnet for Udbud typisk vægt på et håndgribeligt økonomisk motiv for genudbud. Følgende sammenligning illustrerer mønstret:

Sag	Ordregivers annullationsargument	Udfald
20/04801 (G4S/Post Danmark)	Klagers tilbud ca. 15 % dyrere; intet tidspres; fejlen skyldtes utilsigtet fortolkning	Bevisbyrden løftet – frifindelse
2015-6250 (Holmrís/Holbæk)	Stor prisforskel til de øvrige tilbud og til kommunens targetpris; genudbud for at sikre effektiv konkurrence	Bevisbyrden løftet – kun negativ interesse (100.000 kr.)
2009-0019614 (Manova)	Beskedent antal mulige tilbudsgivere; annulation for at sikre effektiv konkurrence	Bevisbyrden løftet – kun negativ interesse (50.000 kr.)
17/00351 (Tunstall/Herlev)	Kommunen havde undervejs udtrykt tvivl om genopladelige batterier og oprindeligt afvist tilbuddet netop dér	Bevisbyrden løftet – kun negativ interesse (30.000 kr.)
2006-0007516 (Dansk Høreteknik)	Klagers produkter reelt uantagelige; produktkravene utilstrækkeligt beskrevet	Bevisbyrden løftet – kun negativ interesse (50.000 kr.)
24/10820 (Verdis/Gribskov)	Evalueringsmodellen angiveligt uklar → annullationspligt	Bevisbyrden IKKE løftet – 10 mio. kr.
20/06297 (DFD/Ringkøbing-Skjern)	Klagers T-shirt reelt uantagelig	Bevisbyrden IKKE løftet – 2,5 mio. kr.
20/05568 (Ekspontent/Gentofte)	Løsningen for kompleks; ville have genudbudt med ændrede krav	Bevisbyrden IKKE løftet – 1,2 mio. kr.
2009-001953 (Schultz/Kulturarvstyrelsen)	Kun ét gyldigt tilbud tilbage → ville have annulleret	Bevisbyrden IKKE løftet – 800.000 kr.

Mønstret er altså, at Klagenævnet for Udbud accepterer annullationsindsigelsen, når der er DOKUMENTERET, SAMTIDIG dokumentation for ordregiverens forbehold (interne evalueringsnotater, tidligere afvisningsbegrundelser) eller et markant og efterprøvbart økonomisk incitament til genudbud. Nævnet afviser den derimod, når indsigelsen er efterrationaliseret og strider mod ordregiverens egne samtidige vurderinger.

Endelig har nævnet i [04-23.447](#) afvist annullationsargumentet med en principiel begrundelse: en sådan hypotetisk argumentation ville reelt gøre erstatning for positiv opfyldelsesinteresse umulig.

LOV

[Lov om Klagenævnet for Udbud § 14, stk. 1](#)
[Udbudsloven § 185, stk. 2](#)

PRAKSIS

Højesteret · Kystdirektoratets erstatningsansvar for overtrædelse af udbudsregler ved antagelse af tilbud med grundlæggende forbehold	15.06.2012
Klagenævnet for Udbud · Erstatning for uretmæssigt forbigået tilbudsgiver i udbud om affaldsindsamling	24.03.2025
Klagenævnet for Udbud · Erstatning for tabt fortjeneste efter ulovlig tildeling af kontrakt	10.02.2021
Klagenævnet for Udbud · Erstatning for positiv opfyldelsesinteresse efter ulovlig tildeling af vaskerikontrakt	17.12.2020
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af erstatningskrav da annulation af udbud var sandsynlig	08.10.2020

Klagenævnet for Udbud · Erstatning for afholdte tilbudsomkostninger efter annulleret tildelingsbeslutning	20.12.2017
Klagenævnet for Udbud · Erstatning for negativ kontraktinteresse efter uretmæssig annullation af udbud	19.01.2017
Klagenævnet for Udbud · Erstatning for tilbudsomkostninger efter udbudsfejl vedrørende vejledningstjenester	19.10.2010
Klagenævnet for Udbud · Erstatning for tabt fortjeneste efter udbudsfejl ved digitalt formidlingsprojekt	25.01.2010
Klagenævnet for Udbud · Erstatning for udbudsfejl ved indkøb af høretekniske hjælpemidler	12.07.2007
Klagenævnet for Udbud · Skønsmæssig fastsættelse af erstatning efter overtrædelse af udbudsregler	07.07.2005

§ 5 Når udbuddet slet ikke kunne føre til en lovlig tildeling

En selvstændig og særligt hårdtslående afvisningsgrund er, at udbuddet var så fejlbehæftet, at ORDREGIVEREN ikke lovligt kunne have tildelt kontrakten til NOGEN. I den situation er der pr. definition ikke årsagssammenhæng mellem overtrædelsen og et tab af positiv opfyldelsesinteresse – uanset hvor klart klageren havde det bedste tilbud.

Doktrinen blev tydeligt formuleret i [2014-8314](#), hvor Favrskov Kommune havde anvendt uegnede tildelingskriterier. Klagenævnet for Udbud fastslog, at licitationsbetingelserne var så fejlbehæftede, at de ikke kunne danne grundlag for en lovlig tildelingsbeslutning, og at kommunen ikke lovligt kunne have ændret tildelingskriteriet undervejs uden at overtræde ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet. Samme resultat i [2009-0019655](#), hvor Viborg Kommunes ulovlige fabrikatsangivelser og uegnede tildelingskriterium afskar positiv opfyldelsesinteresse.

Doktrinen er fortsat central i den nyeste praksis:

- I [22/14562](#) (Atea mod Region Sjælland) krævede Atea 11,7 mio. kr. i positiv opfyldelsesinteresse efter at være blevet slået med kun 1,61 point. Klagenævnet for Udbud lagde afgørende vægt på sin egen tidligere konstatering af, at »Udbudsmaterialet må derfor anses for på afgørende punkter at have været uklart og uigennemsigtigt«, og at tegningsmaterialet »kan ikke antages at have været fuldt ud tilstrækkeligt og retvisende til, at Region Sjælland kunne evaluere de modtagne tilbud ... på lige vilkår«. Da en lovlig kontraktindgåelse var umulig, forelå der ingen årsagssammenhæng.
- I [20/00564](#) (Jørns Rutetrafik) medførte den ulovlige evalueringsmodel, at ingen lovlig tildelingsbeslutning kunne træffes – kravet på 5,16 mio. kr. faldt.
- I [J.nr. 25/01946](#) (Søborg mod Odsherred Kommune) var referencekravets alternative 2. led ikke præciseret i udbudsmaterialet – fx hvad der menes med »relevant erfaring«. Det gjorde det umuligt for kommunen at træffe en lovlig tildelingsbeslutning selv ved korrekt fortolkning, og kravet på 9,68 mio. kr. i positiv opfyldelsesinteresse blev afvist.

Doktrinen har en dobbelt, og for klageren ubehagelig, effekt: den afskærer den positive interesse, OG den udgør det FØRSTE af de to led i den negative kontraktinteresses årsagsprøvelse (se næste sektion). En klager kan altså stå i den situation, at ordregiverens fejl er så grov, at hverken tabt fortjeneste eller tilbudsomkostninger kan kræves erstattet.

LOV

Udbudsloven § 2, stk. 1

Udbudsloven § 160

PRAKSIS

Klagenævnet for Udbud · Vognmand Andreas R. Søborg A/S mod Odsherred Kommune: Erstatningskrav afvist trods udbudsretlig overtrædelse	03.03.2026
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af erstatningskrav for tabt fortjeneste og tilbudsudgifter på grund af manglende årsagssammenhæng	22.12.2023
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af erstatningskrav på grund af tilbudsgivers kendskab til ulovlig evalueringsmodel	14.05.2020
Klagenævnet for Udbud · Erstatningskrav for tabt fortjeneste afvist på grund af manglende årsagssammenhæng i udbudssag	23.05.2016
Klagenævnet for Udbud · Erstatning for ulovligt udbud: Tilkendelse af negativ kontraktinteresse efter annulleret tildeling	19.07.2010

§ 6 Negativ kontraktinteresse: de to betingelser og ond tro-doktrinen

Erstatning for negativ kontraktinteresse – de forgæves afholdte omkostninger ved at udarbejde tilbud og deltage i udbuddet – er den subsidiære påstand i næsten alle erstatningssager. Klagenævnet for Udbud har i [25/05818](#) sammenfattet den faste praksis i en enkelt, klar formel:

»Efter fast praksis er der ikke årsagssammenhæng og dermed ikke grundlag for erstatning i form af negativ kontraktinteresse, hvis 1) udbuddet ikke var egnet til at danne grundlag for en lovlig tildelingsbeslutning, og 2) den erstatningssøgende var bekendt med eller burde være bekendt med det eller de forhold, der udgjorde en overtrædelse af udbudsreglerne.«

Begge betingelser skal være opfyldt, før kravet falder. I Billund Varmeværk-sagen var det tilfældet: udbudsmaterialet var allerede fundet uegnet i den forudgående kendelse, og fejlen – modstridende oplysninger, hvor udbudsbekendtgørelsen angav »nej« til optioner, mens beregningsarket inkluderede dem – var fastlagt allerede ved offentliggørelsen. Exodraft var derfor eller burde have været bekendt med manglen, og kravet på ca. 1,84 mio. kr. blev afvist.

Ond tro-doktrinen er den enkeltfaktor, Klagenævnet for Udbud oftest afgør negativ kontraktinteresse på. Mønstret går igen på tværs af årtier:

- **Fejlen fremgik tydeligt af udbudsbetingelserne.** I [2010-0023215](#) havde RenoNorden afgivet tilbud med kendskab til de uegnede underkriterier – nævnet formulerede det som, at klageren havde afholdt udgifterne »med åbne øjne for de vilkår, tilbuddet ville blive vurderet under«.
- **Fejlen var åbenlys.** I [2010-0022370](#) var uoverensstemmelsen mellem udbudsbekendtgørelsens og udbudsmaterialets angivelse af etageantal i et punkthus en åbenlys fejl, som klageren burde have kendt.
- **Klageren havde selv gjort opmærksom på problemet.** I [20/05029](#) (Kære Pleje Fredericia) havde klageren selv stillet spørgsmål til afgrænsningen af referencekravet – nævnet konkluderede, at klageren dermed var bevidst om usikkerheden og handlede for egen risiko. Samme mekanisme i [22/14562](#), hvor Atea i et udbudsspørgsmål havde tilkendegivet, at »det ikke vil være muligt for Ordregiver at få ens tilbud fra de givende leverandører baseret på blot tegninger fra bilag 5«.
- **Klageren var advaret af myndighederne.** I [2011-0024071](#) fremgik det ulovlige frie valg mellem miniudbud og direkte tildeling tydeligt af SKI-rammekontrakten, som Konica Minolta selv havde tiltrådt – klageren afbrød dermed selv årsagskæden.
- **Klageren kendte til modellen fra tidligere udbud.** I [20/00564](#) havde Nordjyllands Trafikselskab brugt den uegnede evalueringsmodel i adskillige tidligere udbud, hvor Jørns Rutetrafik også havde deltaget.
-

Klageren var professionel og kendte reglerne. I [2006-0005063](#) blev MT Højgaard og Skanska nægtet erstatning, netop fordi de som professionelle entreprenørfirmaer med udbudsekspertise var fuldt bekendte med, at licitationen ikke var gennemført efter reglerne.

- **Klageren fik senere kendskab og fortsatte alligevel.** I [03-222.127](#) begrænsede nævnet ansvaret til perioden FØR den dato, hvor klageren modtog oplysning om den reelle bygherre – tabet opstod efter denne dato, og årsagssammenhængen manglede.

Motsat tilkender Klagenævnet for Udbud negativ kontraktinteresse, når fejlen først materialiserede sig ved den konkrete evaluering og derfor ikke kunne forudses ved tilbudsafgivelsen:

- I [17/01401](#) kunne Lekolar ikke have forudset, at ordregiveren ville inddrage varer uden for rammeaftalens sortiment i evalueringen af de fire cases.
- I [17/00488](#) afviste nævnet ordregiverens argument om, at klageren burde have kendt fejlen, fordi evalueringsmetoden var »usædvanlig og uforudsigelig«.
- I [2010-0021720](#) kunne Falck ikke forudse de mange væsentlige fejl i ordregiverens kontrolbud og var berettiget til at forvente en korrekt gennemført proces. Nævnet fastslog udtrykkeligt, at ordregiverens teoretiske MULIGHED for at annullere udbuddet ikke ændrede ved årsagsforbindelsen for tilbudsomkostningerne.
- I [2011-0026344](#) formulerede nævnet en generel formodningsregel: en tilbudsgiver afgiver sit tilbud i forventning om, at ordregiveren overholder udbudsbetingelserne, og det påhviler ordregiveren at godtgøre, at klageren alligevel ville have budt.
- I [2008-0016965](#) foretog nævnet en DIFFERENTIET vurdering: klageren burde kende visse fejl, der fremgik af udbudsbetingelserne, men kunne ikke forventes at kende til, at kommunen ville anvende en ulovlig evalueringsmodel – og erstatning blev tilkendt for de sidstnævnte overtrædelser.
- I [2016-449](#) tidsafgrænsede nævnet årsagssammenhængen præcist: omkostninger afholdt FØR den 15. oktober 2015 var erstatningsberettigede, fordi Motus indtil da ikke kunne forventes at kende de ulovlige krav – omkostninger derefter var ikke.

En særskilt afvisningsgrund er, at overtrædelserne slet ikke havde konsekvenser for udfaldet. I [2011-0024383](#) lagde nævnet vægt på, at den uigennemsigtige karakterskala ikke var blevet anset for væsentlig nok til annullation, fordi det ikke var sandsynliggjort, at klageren ville have vundet ved en lovlig metode – og at der derfor heller ikke var årsagssammenhæng til tilbudsomkostningerne.

LOV	Lov om Klagenævnet for Udbud § 14, stk. 1, 2	Udbudsloven § 2, stk. 1
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Erstatningskrav afvist efter mangelfuldt udbud hos Billund Varmeværk	19.12.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af erstatningskrav for tabt fortjeneste og tilbudsudgifter på grund af manglende årsagssammenhæng	22.12.2023
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af erstatningskrav for tilbudsudgifter på grund af åbenlyse fejl i udbudsmateriale og klagers egen skyld	14.07.2020
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af erstatningskrav på grund af tilbudsgivers kendskab til ulovlig evalueringsmodel	14.05.2020
	Klagenævnet for Udbud · Erstatning til tilbudsgiver for negativ kontraktinteresse efter ulovligt udbud af daginstitutionsmøbler	03.07.2018
	Klagenævnet for Udbud · Erstatning til forbigået tilbudsgiver efter anvendelse af ulovlig evalueringsmodel	04.10.2017

Klagenævnet for Udbud · Erstatning for afholdte tilbudsomkostninger efter ulovlige udbudsbetingelser	31.10.2016
Klagenævnet for Udbud · Erstatning for tilbudsomkostninger efter konstateret overtrædelse af udbudsreglerne	28.11.2012
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af erstatningskrav for tilbudsomkostninger på grund af manglende årsagssammenhæng	23.02.2012
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af erstatningskrav for negativ kontraktinteresse på grund af manglende årsagsforbindelse i udbudssag	16.02.2012
Klagenævnet for Udbud · Erstatningskrav for tilbudsomkostninger afvist grundet manglende årsagssammenhæng	25.11.2011
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af erstatningskrav for tilbudsudgifter på grund af manglende årsagssammenhæng	14.09.2011
Klagenævnet for Udbud · Erstatning for tilbudsomkostninger grundet fejl i kontrolbud ved udbud af redningsberedskab	12.08.2011
Klagenævnet for Udbud · Tilbudsgiver fik medhold i krav om erstatning for tilbudsudgifter grundet ordregivers udbudsfejl	15.12.2009
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af erstatningskrav for tilbudsomkostninger trods grov overtrædelse af udbudsregler	21.02.2007
Klagenævnet for Udbud · Erstatningskrav afvist efter vildledende udbudsmateriale om bygherre	04.07.2005

§ 7 Tabsopgørelsen ved positiv opfyldelsesinteresse: dækningsbidrag, fradrag og skønsmæssig nedsættelse

Bevisbyrden for tabets EKSISTENS og STØRRELSE påhviler klageren – det blev udtrykkeligt slået fast i [24/10820](#). Selv når klageren vinder på ansvar og årsagssammenhæng, ender erstatningen næsten altid betydeligt under påstanden.

Beregningsgrundlaget. Klagenævnet for Udbud tager udgangspunkt i det mistede DÆKNINGSBIDRAG, ikke bruttoavancen og ikke virksomhedens generelle overskudsgrad:

- I [04-23.447](#) afviste nævnet en opgørelse baseret på bruttoavance med den begrundelse, at et sådant tab ikke opfylder den erstatningsretlige betingelse om PÅREGNELIGHED – erstatningen skulle i stedet fastsættes til den mistede NETTOFORTJENESTE.
- I [20/06297](#) fastholdt nævnet omvendt det forventede dækningsbidrag som grundlag – og afviste kommunens argument om, at DFD's betydeligt lavere gennemsnitlige overskudsgrad skulle anvendes.
- I [24/10820](#) tog nævnet ved omsætningsopgørelsen udgangspunkt i kontraktens ANSLÅEDE VÆRDI, som ordregiveren selv havde lagt til grund, og bemærkede, at den naturlige usikkerhed over en 8-årig kontraktperiode ikke i sig selv gav grundlag for at fravige dette udgangspunkt.

Fradrag Klagenævnet for Udbud foretager. Nævnet lægger gennemgående vægt på, at klageren ved ikke at få kontrakten er blevet FRIGJORT for både omkostninger og risiko:

- Faste udgifter og sparet risiko ved ikke at skulle udføre arbejdet, jf. [2005-0002499](#).
- Generalomkostninger og projektrisiko samt klagerens tabsbegrænsningspligt (muligheden for at påtage sig andre opgaver), jf. [03-200.050](#).
- Den forretningsmæssige risiko ved projektets gennemførelse, jf. [04-220.283](#).
-

Poster der ville udgøre DOBBELTERSTATNING – i [20/05568](#) blev et krav vedrørende 600 konsulenttimer afvist på dette grundlag, og i [20/06297](#) blev 766.000 kr. for forventet bortkommet tøj fratrasket, fordi beløbet var et erstatningsbeløb og ikke en del af omsætningen.

- Justering til det faktisk forhandlede kontraktbeløb i stedet for klagerens oprindelige tilbud, når klageren selv har deltaget i (ulovlige) forhandlinger, jf. [03-200.050](#).

Den skønsmæssige nedsættelse. Klagenævnet for Udbud fastsætter i praksis ALTID erstatningen skønsmæssigt, når opgørelsen er usikker. De faktorer, nævnet i [24/10820](#) fremhævede som grundlag for at reducere kravet fra 19.153.000 kr. til 10.000.000 kr., er illustrative for, hvad nævnet efterspørger og savner:

- Referencekontrakterne var alene udvalgt ud fra GEOGRAFISK NÆRHED, og der forelå ikke oplysninger, der muliggjorde en egentlig sammenligning af kontraktvilkår og konkurrencesituation. Skønnet over indtjeningsgraden måtte derfor tages med forbehold – dette til trods for en revisorerklæring fra EY udført efter ISRS 4400.
- Det var UOPLYST, i hvilket omfang klageren kunne have kompenseret for den tabte omsætning ved at udnytte overskydende kapacitet eller udvide kapaciteten.
- Det var UOPLYST, om klageren ville være blevet forhindret i at påtage sig andre opgaver.
- Parterne havde ikke belyst betydningen af, at erstatningen er en KAPITALISERING af indtjeningen over 8 år.

De skønsmæssige reduktioner er gennemgående markante. Nedenstående oversigt viser spændet:

Sag	Påstand	Tilkendt	Reduktion
24/10820 Verdis	19.153.000 kr.	10.000.000 kr.	~48 %
22/14567 Krüger	5.350.746 kr.	4.000.000 kr.	~25 %
20/06297 DFD	4.136.884 kr.	2.500.000 kr.	~40 %
20/05568 Ekspont	2.233.670 kr.	1.200.000 kr.	~46 %
04-220.283 HP Gruppen	2.675.000 kr.	2.000.000 kr.	~25 %
04-23.447 Brunata	2.072.393 kr.	250.000 kr.	~88 %
03-200.050 Brdr. Thybo	1.796.563 kr.	650.000 kr.	~64 %

En tilbagevendende bemærkning er, at nævnet nedsætter under hensyn til »den usikkerhed, der er forbundet med indtægter og udgifter over en 6-årig kontraktperiode« ([20/05568](#) og [20/06297](#)). Jo længere kontraktperiode, desto større skønsmæssigt nedslag.

Ved sammensatte krav foretager Klagenævnet for Udbud en post-for-post-prøvelse. I [22/14574](#) (Øens Taxa mod FynBus m.fl.) af et samlet krav på 3.579.618 kr. tilkendte nævnet 600.000 kr. og afviste udtrykkeligt: tabt indtjening på en aftale, hvor klageren kun var INTERVENIENT; tab ved ikke at kunne byde på et senere udbud (manglende ADÆKVANS – klagerens generelle økonomi var ordregiverne uvedkommende); compensation for klagerens EGEN forbrugte tid (afvist i overensstemmelse med fast praksis); og tab af GOODWILL (udokumenteret og ikke adækvat). Samme sag illustrerer også, at bevisbyrden for, at de MELLEMLIGGENDE tilbudsgivere (nr. 2 og 3) havde konditionsmæssige tilbud, påhviler ordregiveren.

Klagenævnet for Udbud · Erstatning for uretmæssigt forbigået tilbudsgiver i udbud om affaldsindsamling	24.03.2025
Klagenævnet for Udbud · Erstatning for mistet fortjeneste efter udbudsfejl ved etablering af renseanlæg	29.11.2023
Klagenævnet for Udbud · Afgørelse om erstatning efter ulovlig frafaldelse af mindstekrav i udbud om flextrafik	13.12.2022
Klagenævnet for Udbud · Erstatning for tabt fortjeneste efter ulovlig tildeling af kontrakt	10.02.2021
Klagenævnet for Udbud · Erstatning for positiv opfyldelsesinteresse efter ulovlig tildeling af vaskerikontrakt	17.12.2020
Klagenævnet for Udbud · Erstatning for tabt fortjeneste efter ulovlig tildeling af kontrakt til en anden tilbudsgiver	28.04.2006
Klagenævnet for Udbud · Skønsmæssig fastsættelse af erstatning efter overtrædelse af udbudsregler	07.07.2005
Klagenævnet for Udbud · Tilbudsgiver tilkendt erstatning for mistet entreprise efter overtrædelse af Tilbudsloven	14.06.2005
Klagenævnet for Udbud · Erstatning for positiv opfyldelsesinteresse efter overtrædelse af Tilbudsloven	13.09.2004

§ 8 Dokumentations- og beviskrav ved negativ kontraktinteresse

Ved tilbudsomkostninger er det gennemgående problem for klagerne ikke årsagssammenhængen alene, men DOKUMENTATIONEN. Klagenævnet for Udbud stiller reelle krav og reducerer konsekvent til et skønsmæssigt beløb, når kravene ikke er opfyldt.

Hvad Klagenævnet for Udbud afviser at lægge til grund:

- **Salgspris i stedet for faktiske lønomkostninger.** Dette er det hyppigste og mest principielle afslag. I [2016-449](#) opgjorde Motus internt tidsforbrug til en timepris på 1.650 kr. – nævnet fastslog, at negativ kontraktinteresse kun dækker AFHOLDTE UDGIFTER (som løn), ikke et dækningsbidrag. Samme i [17/00488](#), hvor nævnet bemærkede, at en timesats på 600 kr. lignede en ekstern faktureringspris snarere end virksomhedens faktiske lønomkostninger.
- **Udokumenteret timeforbrug.** I [17/00488](#) udtalte nævnet ordret:

»Der ikke tilstrækkelig dokumentation for den anvendte timesats på 600 kr. Der foreligger heller ikke dokumentation på det opgjorte timeforbrug, og det er ikke oplyst, hvordan timeforbruget er opgjort.«

- **Poster helt uden bilag.** I [17/01401](#) blev en konsulentpost på ca. 39.000 kr. ikke dokumenteret med fakturaer, og de opgjorte timer og timepriser hvilede på skøn og regneark uden underliggende dokumentation. Da ordregiveren SPECIFIKT havde bestridt tallene, kunne nævnet ikke lægge dem til grund – 235.775,53 kr. blev til 60.000 kr.
- **Manglende besvarelse af ordregiverens spørgsmål.** I [2015-6250](#) havde Holmris + Flexform afvist at besvare kommunens specifikke spørgsmål om opgørelsen – kravet på 160.315,08 kr. blev skønsmæssigt sat til 100.000 kr.
- **Moms hos momsregistrerede klagere.** I [2008-0018063](#) blev erstatningen på 60.000 kr. udtrykkeligt fastsat UDEN moms, fordi klageren var momsregistreret.

Poster der efter fast praksis IKKE er erstatningsberettigede:

-

Udgifter til aktindsigt og til selve klagesagen, jf. [17/00351](#), hvor kravet blev reduceret fra 59.500 kr. til 30.000 kr.

- Advokatudgifter under klagesagen – de dækkes af de tilkendte sagsomkostninger, jf. [2009-0019655](#), [04-91.428](#) og [04-37.538](#).
- Internt timeforbrug, der må anses for en del af den almindelige virksomhedsdrift, jf. [04-37.538](#), hvor kravet på 15.625 kr. for internt tidsforbrug blev afvist.
- Aktiver klageren stadig besidder. I [17/00488](#) blev kravet vedrørende prøvemøbler til 26.303,70 kr. afvist, fordi møblerne fortsat var i klagerens besiddelse og en værdiforringelse ikke var dokumenteret.

Hvad der derimod ANERKENDES:

- Konkrete, fakturerede eksterne udgifter. I [2016-449](#) blev 72.582 kr. til ekstern bistand anset for tilstrækkeligt dokumenteret og påregneligt.
- Udgifter til forgæves ekstern afprøvning som direkte følge af ulovlige krav. I [04-37.538](#) blev 60.732,45 kr. til afprøvning hos Teknologisk Institut tilkendt FULDT UD – ordregiverens argumenter om, at udgiften var produktudvikling, der kunne aktiveres, og om manglende tabsbegrænsning, blev afvist.
- Enighed mellem parterne. I [2007-0013554](#) anerkendte de indklagede både ansvaret og kravets størrelse, og nævnet tilkendte det fulde beløb på 125.861,68 kr.
- Selv beskedne, men dokumenterede beløb. I [2008-0016965](#) blev det fulde krav på 17.125 kr. tilkendt.

Niveauet for skønsmæssigt fastsat negativ kontraktinteresse ligger i praksis lavt – typisk mellem 20.000 kr. ([05-112.109](#)) og 175.000 kr. ([2016-449](#)), uanset at de nedlagte påstande ofte er mange gange højere.

LOV	Lov om Klagenævnet for Udbud § 14, stk. 1	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Erstatning til tilbudsgiver for negativ kontraktinteresse efter ulovligt udbud af daginstitutionsmøbler	03.07.2018
	Klagenævnet for Udbud · Erstatning for afholdte tilbudsomkostninger efter annulleret tildelingsbeslutning	20.12.2017
	Klagenævnet for Udbud · Erstatning til forbigået tilbudsgiver efter anvendelse af ulovlig evalueringsmodel	04.10.2017
	Klagenævnet for Udbud · Erstatning for negativ kontraktinteresse efter uretmæssig annulation af udbud	19.01.2017
	Klagenævnet for Udbud · Erstatning for afholdte tilbudsomkostninger efter ulovlige udbudsbetingelser	31.10.2016
	Klagenævnet for Udbud · Skønsmæssig fastsættelse af erstatning for tilbudsudgifter	03.11.2010
	Klagenævnet for Udbud · Erstatning for ulovligt udbud: Tilkendelse af negativ kontraktinteresse efter annulleret tildeling	19.07.2010
	Klagenævnet for Udbud · Tilbudsgiver fik medhold i krav om erstatning for tilbudsudgifter grundet ordregivers udbudsfejl	15.12.2009
	Klagenævnet for Udbud · Erstatning for overtrædelse af udbudsregler vedrørende møbelleverancer	13.02.2009
	Klagenævnet for Udbud · Erstatning for ulovligt udbud af tolkeydelser efter brug af ukendte tildelingskriterier	22.09.2005
	Klagenævnet for Udbud · Erstatning for tilbudsudgifter efter udbudsfejl ved tolkeydelser	06.04.2005
	Klagenævnet for Udbud · Erstatning for tilbudsomkostninger grundet ulovlige krav i udbudsmateriale	01.03.2005

Klagebehandling, sagsgang og forrentning ved Klagenævnet for Udbud

Klageberettigelse. Erstatningspåstand kan kun nedlægges af en klageberettiget, jf. [lov om Klagenævnet for Udbud § 6, stk. 1, nr. 1](#), hvorefter klage kan indgives af »enhver, der har en retlig interesse heri«.

En forbigået tilbudsgiver har utvivlsomt retlig interesse. Kredsen kan strække sig længere: i [22/14567](#) fik en UNDERENTREPRENØR tilkendt 4 mio. kr., og klageberettigelsen var forinden anerkendt, fordi den prækvalificerede tilbudsgivers formåen hvilede på en støtteerklæring fra underentreprenøren, og der forelå en eksklusiv samarbejdsaftale. Omvendt viser [22/14574](#), at man ikke kan kræve erstatning vedrørende en sag, hvor man alene var INTERVENIENT og ikke part.

Erstatningssagen er som regel en selvstændig, efterfølgende sag. Klagenævnet for Udbud udskiller i praksis erstatningsspørgsmålet og afgør det ved en særskilt kendelse, ofte 1-2 år efter grundkendelsen – jf. fx forløbet Holbæk-sagen, hvor [grundkendelsen](#) af 21. januar 2016 blev fulgt op af [erstatningskendelsen](#) af 19. januar 2017. [§ 8, stk. 1](#) tager udtrykkeligt højde herfor: erstatningsspørgsmålet udskilt, løber søgsmålsfristen for de i første omgang afgjorte klagepunkter først fra afgørelsen om erstatningsspørgsmålet.

Nævnet afgør kun ud fra parternes påstande. Ved en ændring i 2011 blev § 14 konsekvensændret, så »fremsætter et krav« blev til »nedlægger påstand«. Af forarbejderne fremgår, at det var en konsekvensændring som følge af, at »Klagenævnet for Udbuds afgørelse skal basere sig på de påstande og forhold, som parterne har nedlagt eller fremført«. Nævnet kan derfor ikke tilkende erstatning af egen drift.

Bindende afgørelse med domstolsadgang. Klagenævnet for Udbuds erstatningsafgørelser er bindende – til forskel fra visse private klagenævn er der ikke tale om henstillinger, som den indklagede kan meddele ikke at ville følge. Afgørelsen kan dog indbringes for domstolene inden 8 uger efter [§ 8, stk. 1](#), og INDBRINGELSEN HAR OPSÆTTENDE VIRKNING. Denne standardformulering afslutter stort set alle erstatningskendelser. Konsekvensen kan være forsinkende: i [22/14574](#) sluttede nævnet af procesøkonomiske grunde erstatningssagen, da trafikselskaberne indbragte grundkendelsen for retten – men da Retten i Svendborg stadfæstede uden at behandle erstatningsspørgsmålet, GENOPTOG nævnet sagen, fordi forudsætningen for at slutte den ikke var opfyldt.

Gebyr og sagsomkostninger. Efter [bekendtgørelse om Klagenævnet for Udbud § 5](#) skal der ved indgivelse af klage indbetales et gebyr, og efter [§ 9](#) kan nævnet pålægge indklagede at betale klagerens sagsomkostninger, når klageren får helt eller delvist medhold. Beløbene ligger i erstatningssager typisk mellem 10.000 og 35.000 kr. – i [24/10820](#) blev der tilkendt yderligere 35.000 kr., så de samlede sagsomkostninger udgjorde 60.000 kr. Taber klageren erstatningssagen, går omkostningerne den anden vej: i [22/14562](#) skulle Atea betale 25.000 kr. til Region Sjælland, og i [J.nr. 25/01946](#) 20.000 kr. til Odsherred Kommune.

Forrentning. Erstatningen forrentes som hovedregel efter [renteloven § 3, stk. 4](#) fra det tidspunkt, hvor erstatningspåstanden blev nedlagt – det vil sige fra retsforfølgningens indledning. Dette er fastslået i [24/10820](#) (procesrente fra den 11. november 2024) og præciseret i [22/14567](#), hvor nævnet forrentede fra fremsættelsesdagen den 14. juli 2022 og udtrykkeligt afviste at anvende særreglen i [renteloven § 3, stk. 5](#) til at fastsætte et tidligere rentetidspunkt. Klagenævnet for Udbud er altså tilbageholdende med at forrente fra tildelingstidspunktet.

Betalingsfrist. Ved erstatningsafgørelser fastsættes typisk en betalingsfrist på 8 uger – svarende til søgsmålsfristen – mens sagsomkostninger som regel skal betales inden 14 dage.

LOV	Lov om Klagenævnet for Udbud § 6, stk. 1	Lov om Klagenævnet for Udbud § 8, stk. 1
	Lov om Klagenævnet for Udbud § 14, stk. 1	RenteLoven § 3, stk. 4
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Vognmand Andreas R. Søborg A/S mod Odsherred Kommune: Erstatningskrav afvist trods udbudsretlig overtrædelse	03.03.2026
	Klagenævnet for Udbud · Erstatning for uretmæssigt forbigået tilbudsgiver i udbud om affaldsindsamling	24.03.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af erstatningskrav for tabt fortjeneste og tilbudsudgifter på grund af manglende årsagssammenhæng	22.12.2023
	Klagenævnet for Udbud · Erstatning for mistet fortjeneste efter udbudsfejl ved etablering af renseanlæg	29.11.2023
	Klagenævnet for Udbud · Afgørelse om erstatning efter ulovlig frafaldelse af mindstekrav i udbud om flextrafik	13.12.2022
	Klagenævnet for Udbud · Erstatning for negativ kontraktinteresse efter uretmæssig annullation af udbud	19.01.2017
	Klagenævnet for Udbud · Annullation af udbud og overgang til forhandling var uberettiget, da et tilbud var konditionsmæssigt	21.01.2016

Sammenhængen med domstolspraksis: Højesteret, landsretterne og de obligationsretlige rammer

Erstatningskrav for overtrådte udbudsregler kan anlægges DIREKTE ved domstolene, og Klagenævnet for Udbuds afgørelser kan indbringes efter [§ 8, stk. 1](#). Domstolspraksis er derfor ikke blot parallel, men styrende for nævnets linje.

Højesteret har fastlagt bevisbyrdefordelingen ved annullationsindsigelsen. [Sag 88/2010](#) – Montaneisen GmbH mod Kystdirektoratet, om minerydningen på Skallingen – er den ledende dom. Højesteret fastslog for det første, at Kystdirektoratet var forpligtet til at se bort fra et tilbud med et grundlæggende forbehold:

»Kystdirektoratet var derfor i medfør af artikel 2 i udbudsdirektivet forpligtet til at se bort fra Minegruppens tilbud.«

Forpligtelsen gælder, selv om ordregiveren tidligere har orienteret markedet om en foreløbig tildeling, da den endelige beslutning først træffes, når tilbuddene er fuldt evalueret. For det andet placerede Højesteret bevisbyrden for det alternative hændelsesforløb hos ORDREGIVEREN og lagde ved den konkrete vurdering vægt på, at Danmark var internationalt forpligtet til at gennemføre rydningen, at der var tidspres og et genudbud ikke realistisk, og at der ikke forelå konkrete holdepunkter for, at en merbevilling ikke kunne opnås. For det tredje udmålte Højesteret erstatningen SKØNSMÆSSIGT til 4.000.000 kr. mod et krav på 6.342.652,01 kr., med udtrykkelig bemærkning om, at usikkerheden om, hvorvidt Montaneisen kunne realisere det påberåbte dækningsbidrag på 8 %, talte for et nedslag. Højesteret anvender altså nøjagtigt den samme metode som Klagenævnet for Udbud – eller rettere: nævnet anvender Højesterets metode.

Landsretterne har tilsvarende tilkendt positiv opfyldelsesinteresse ved udbudsovertrædelser. I

[BS-2766/1996-VLR](#) fandt Vestre Landsret Aalborg Kommune ansvarlig for at have antaget et tilbud, der ikke var til stede ved tilbudsåbningen, og tilkendte 1,1 mio. kr. i mistet positiv kontraktsinteresse – i forlængelse af en forudgående afgørelse fra Klagenævnet for Udbud og med tabet fastlagt ved syns- og skønserklæring. Dommen illustrerer et bevismiddel, der er langt mere udbredt ved domstolene end for nævnet: SYN OG SKØN over den tabte fortjeneste. Flere af de sager, hvor Klagenævnet for Udbud reducerer skønsmæssigt, ville formentlig kunne have været underbygget bedre ad denne vej.

De obligationsretlige rammer for tabsopgørelsen. Klagenævnet for Udbuds erstatningsudmåling hviler på almindelige obligationsretlige principper, og Højesteret har i den nyeste praksis præciseret, hvordan positiv opfyldelsesinteresse kan opgøres uden en konkret dækningsdisposition. I [BS-36449/2025-HJR](#) fastslog Højesteret, at de almindelige obligationsretlige principper finder anvendelse, og at det IKKE er en betingelse for at kræve erstatning, at der foretages dækningssalg eller dækningskøb – den skadelidte kan i stedet opgøre tabet som en ABSTRAKT PRISDIFFERENCE mellem den aftalte pris og markedsværdien. Det forudsætter dog, at prisdiffERENCE GODTGØRES; i sagen skete det ved en skønserklæring, og Højesteret fandt ingen grund til at tilsidesætte skønsmændens vurdering. Spørgsmålet var så nyt, at Højesteret i [BS-48656/2023-HJR](#) ophævede landsrettens afvisning af anken efter [retsplejelovent § 368 a](#), netop fordi der ikke forelå retspraksis herom.

Overført til udbudsretten understøtter dette den metode, Klagenævnet for Udbud anvender: klageren behøver ikke godtgøre en konkret realiseret alternativ disposition, men skal godtgøre STØRRELSEN af det tabte dækningsbidrag – og gør klageren det med en kvalificeret, efterprøvbar opgørelse (fx en sagkyndig erklæring, der reelt muliggør sammenligning), er der ikke grundlag for at tilsidesætte den. Omvendt viser [24/10820](#), at en revisorerklæring efter ISRS 4400 om aftalte arbejdshandlinger IKKE i sig selv er nok, når referencegrundlaget ikke muliggør en egentlig sammenligning.

Byretspraksis. Erstatningssager på udbudsområdet føres ved byretterne som første instans, når de anlægges direkte, og Retten i Svendborgs dom af 12. maj 2022 om FynBus' frafald af et mindstekrav er omtalt i [22/14574](#) – retten stadfæstede Klagenævnet for Udbuds oprindelige afgørelse, men tog ikke stilling til erstatningsspørgsmålet, som blev genoptaget af nævnet. Denne arbejdsdeling – domstolene prøver lovligheden, nævnet afgør erstatningen – er praktisk kendetegnende for området, og forklarer hvorfor tyngden af den offentliggjorte erstatningspraksis netop ligger hos Klagenævnet for Udbud og ikke ved byretterne.

LOV	Lov om Klagenævnet for Udbud § 8, stk. 1	Retsplejelovent § 368a	
PRAKSIS	Højesteret · Erstatning ved misligholdt ejendomshandel uden dækningssalg: Opgørelse af abstrakt prisdifference		09.02.2026
	Højesteret · Højesterets ophævelse af landsrettens afvisning af ankesag om abstrakt prisdifference ved ejendomshandel		08.02.2024
	Højesteret · Kystdirektoratets erstatningsansvar for overtrædelse af udbudsregler ved antagelse af tilbud med grundlæggende forbehold		15.06.2012
	Landsretten · Erstatning for tabt fortjeneste ved overtrædelse af reglerne om offentligt udbud		14.03.2000
	Klagenævnet for Udbud · Erstatning for uretmæssigt forbigået tilbudsgiver i udbud om affaldsindsamling		24.03.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afgørelse om erstatning efter ulovlig frafaldelse af mindstekrav i udbud om flextrafik		13.12.2022

§ 11 Sammenfatning: erstatningskravets tre flaskehalse

Klagenævnet for Udbuds erstatningspraksis kan sammenfattes i tre flaskehalse, som et krav skal igennem.

Første flaskehals – ansvarsgrundlaget – er sjældent den svære. Overtrædelser af [udbudsloven § 2, stk. 1](#) og de tilhørende regler om evaluering og tilbudsvurdering er som hovedregel ansvarspådragende, medmindre de er bagatelagtige. Hverken vanskelige tekniske skøn, undskyldelig retsvildfarelse eller det forhold, at fejlen ikke ændrede udbuddets udfald, fritager ordregiveren. I langt de fleste erstatningssager anerkender ordregiveren da også ansvarsgrundlaget udtrykkeligt.

Anden flaskehals – årsagssammenhængen – afgør reelt næsten alle sager. For POSITIV OPFYLDELSESINTERESSE skal klageren godtgøre at ville have vundet ved en korrekt proces. Kravet falder, hvis klagerens eget tilbud var ukonditionsræssigt, hvis tildelingen ville have krævet en kvalitativ vurdering, der aldrig blev foretaget, eller hvis udbuddet slet ikke kunne føre til en lovlig tildeling. Gør ordregiveren gældende, at udbuddet ville være blevet annulleret, er det ORDREGIVEREN, der skal sandsynliggøre dette, jf. Højesterets Montaneisen-princip – og Klagenævnet for Udbud vurderer indsigelsen håndfast: et markant økonomisk incitament til genudbud eller samtidig dokumenteret tvivl om klagerens løsning løfter bevisbyrden, mens efterrationaliserede indsigelser, der strider mod ordregiverens egne samtidige vurderinger eller mod, at kontrakten er videreført efter annullationskendelsen, ikke gør. For NEGATIV KONTRAKTINTERESSE gælder den skarpt formulerede dobbeltbetingelse: kravet falder, hvis udbuddet ikke var egnet til at danne grundlag for en lovlig tildeling OG klageren var eller burde være bekendt med det forhold, der udgjorde overtrædelser. Ond tro-doktrinen er dermed den enkeltfaktor, der oftest koster klageren tilbudsomkostningerne – og den rammer særligt hårdt, når klageren selv under udbuddet har stillet spørgsmål til netop det forhold, der senere viste sig ulovligt.

Tredje flaskehals – tabsopgørelsen – koster typisk 25-50 % af kravet. Klagenævnet for Udbud beregner positiv opfyldelsesinteresse som mistet dækningsbidrag eller nettofortjeneste, aldrig som bruttoavance, og fradrager sparet risiko, generalomkostninger, frigjort kapacitet og enhver post, der ville udgøre dobbelterstatning. Nævnet fastsætter derefter erstatningen SKØNSMÆSSIGT under hensyn til kontraktperiodens længde, usikkerheden om indtjeningsgraden og manglende oplysning om klagerens tabsbegrænsning. Ved negativ kontraktinteresse er dokumentationskravet det centrale: interne timer skal opgøres til FAKTISKE LØNOMKOSTNINGER – ikke salgpris – og timeforbrug skal kunne underbygges. Udgifter til aktindsigt, klagesagen og advokatbistand under klagesagen er ikke erstatningsberettigede.

Samlet betyder dette, at en forbigået tilbudsgiver med udsigt til en millionerstatning bør fokusere sin bevisførelse tre steder: dokumentere, at man ved en korrekt evaluering ville have vundet (helst ved at få det fastslået allerede i annullationskendelsen, som i [24/10820](#)); imødegå annullationsindsigelsen med ordregiverens EGNE samtidige tilkendegivelser; og underbygge dækningsbidraget med et referencegrundlag, der reelt muliggør sammenligning af kontraktvilkår og konkurrencesituation – samt aktivt oplyse om kapacitetsudnyttelse og tabsbegrænsning, som er de to punkter, nævnet gentagne gange fremhæver som uoplyste.

Omvendt bør en tilbudsgiver, der opdager en fejl i udbudsmaterialet FØR tilbudsfristen, være opmærksom på, at et fortsat bud med kendskab til fejlen efter fast praksis afskærer erstatning for tilbudsomkostningerne – også selv om ordregiverens overtrædelse er grov.

LOV

[Lov om Klagenævnet for Udbud § 14, stk. 1](#)[Udbudsloven § 2, stk. 1](#)

PRAKSIS

Højesteret · Kystdirektoratets erstatningsansvar for overtrædelse af udbudsregler ved antagelse af tilbud med grundlæggende forbehold

15.06.2012

Klagenævnet for Udbud · Erstatningskrav afvist efter mangelfuldt udbud hos Billund Varmeværk	19.12.2025
Klagenævnet for Udbud · Erstatning for uretmæssigt forbigået tilbudsgiver i udbud om affaldsindsamling	24.03.2025
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af erstatningskrav for tabt fortjeneste og tilbudsudgifter på grund af manglende årsagssammenhæng	22.12.2023
Klagenævnet for Udbud · Erstatning for positiv opfyldelsesinteresse efter ulovlig tildeling af vaskerikontrakt	17.12.2020
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af erstatningskrav da annulation af udbud var sandsynlig	08.10.2020

REFERENCE Lovgrundlag

6 paragraffer

Lov om Klagenævnet for Udbud § 8	stk. 1	Lov om Klagenævnet for Udbud § 13	stk. 1
Lov om Klagenævnet for Udbud § 14	stk. 1, 2	RenteLovent § 3	stk. 4
Udbudsloven § 2	stk. 1	Udbudsloven § 185	stk. 2

MATERIALE Citerede afgørelser

51 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS		3
09.02.2026	Erstatning ved misligholdt ejendomshandel uden dækningssalg: Opgørelse af abstrakt prisdifference	36449-2025
08.02.2024	Højesterets ophævelse af landsrettens afvisning af ankesag om abstrakt prisdifference ved ejendomshandel	bs-48656-2023-hjr
15.06.2012	Kystdirektoratets erstatningsansvar for overtrædelse af udbudsregler ved antagelse af tilbud med grundlæggende forbehold	88-2010
LANDSRETTE · ANKEINSTANS		1
14.03.2000	Erstatning for tabt fortjeneste ved overtrædelse af reglerne om offentligt udbud	5451-6536
KLAGENÆVNET FOR UDBUD · NÆVN / KLAGINSTANS		47
03.03.2026	Vognmand Andreas R. Søborg A/S mod Odsherred Kommune: Erstatningskrav afvist trods udbudsretlig overtrædelse	J.nr. 25/01946
19.12.2025	Erstatningskrav afvist efter mangelfuldt udbud hos Billund Varmeværk	25/05818
24.03.2025	Erstatning for uretmæssigt forbigået tilbudsgiver i udbud om affaldsindsamling	24/10820
22.12.2023	Afvisning af erstatningskrav for tabt fortjeneste og tilbudsudgifter på grund af manglende årsagssammenhæng	22/14562
29.11.2023	Erstatning for mistet fortjeneste efter udbudsfejl ved etablering af renseanlæg	22/14567
13.12.2022	Afgørelse om erstatning efter ulovlig frafaldelse af mindstekrav i udbud om flextrafik	22/14574
13.10.2021	Afslag på erstatning for positiv opfyldelsesinteresse efter ulovlig direkte tildeling	21/04186

25.02.2021	Krav om erstatning for tilbudsomkostninger afvist efter annulleret udbud grundet tilbuddets ukonditionsmæssighed	20/02619
10.02.2021	Erstatning for tabt fortjeneste efter ulovlig tildeling af kontrakt	20/05568
17.12.2020	Erstatning for positiv opfyldelsesinteresse efter ulovlig tildeling af vaskerikontrakt	20/06297
08.10.2020	Afvisning af erstatningskrav da annulation af udbud var sandsynlig	20/04801
14.07.2020	Afvisning af erstatningskrav for tilbudsudgifter på grund af åbenlyse fejl i udbudsmateriale og klagers egen skyld	20/05029
14.05.2020	Afvisning af erstatningskrav på grund af tilbudsgivers kendskab til ulovlig evalueringsmodel	20/00564
03.07.2018	Erstatning til tilbudsgiver for negativ kontraktinteresse efter ulovligt udbud af daginstitutionsmøbler	17/01401
20.12.2017	Erstatning for afholdte tilbudsomkostninger efter annulleret tildelingsbeslutning	17/00351
04.10.2017	Erstatning til forbigået tilbudsgiver efter anvendelse af ulovlig evalueringsmodel	17/00488
19.01.2017	Erstatning for negativ kontraktinteresse efter uretmæssig annulation af udbud	2015-6250
31.10.2016	Erstatning for afholdte tilbudsomkostninger efter ulovlige udbudsbetingelser	2016-449
23.05.2016	Erstatningskrav for tabt fortjeneste afvist på grund af manglende årsagssammenhæng i udbudssag	2014-8314
21.01.2016	Annulation af udbud og overgang til forhandling var uberettiget, da et tilbud var konditionsmæssigt	2015-6250
28.11.2012	Erstatning for tilbudsomkostninger efter konstateret overtrædelse af udbudsreglerne	2011-0026344
03.09.2012	Erstatningskrav afvist på grund af manglende årsagssammenhæng trods tidligere konstaterede udbudsfejl	2010-0022201
23.02.2012	Afvisning af erstatningskrav for tilbudsomkostninger på grund af manglende årsagssammenhæng	2011-0024383
16.02.2012	Afvisning af erstatningskrav for negativ kontraktinteresse på grund af manglende årsagsforbindelse i udbudssag	2011-0024071
25.11.2011	Erstatningskrav for tilbudsomkostninger afvist grundet manglende årsagssammenhæng	2010-0022370
14.09.2011	Afvisning af erstatningskrav for tilbudsudgifter på grund af manglende årsagssammenhæng	2010-0023215
12.08.2011	Erstatning for tilbudsomkostninger grundet fejl i kontrolbud ved udbud af redningsberedskab	2010-0021720
03.11.2010	Skønsmæssig fastsættelse af erstatning for tilbudsudgifter	2008-0018063
19.10.2010	Erstatning for tilbudsomkostninger efter udbudsfejl vedrørende vejledningstjenester	2009-0019614
19.07.2010	Erstatning for ulovligt udbud: Tilkendelse af negativ kontraktinteresse efter annulleret tildeling	2009-0019655

25.01.2010	Erstatning for tabt fortjeneste efter udbudsfejl ved digitalt formidlingsprojekt	2009-001953
15.12.2009	Tilbudsgiver fik medhold i krav om erstatning for tilbudsudgifter grundet ordregivers udbudsfejl	2008-0016965
13.02.2009	Erstatning for overtrædelse af udbudsregler vedrørende møbelleverancer	2007-0013554
21.09.2007	Erstatning for ulovligt udbud af affaldsbeholdere	05-97.232
12.07.2007	Erstatning for udbudsfejl ved indkøb af høretekniske hjælpemidler	2006-0007516
21.02.2007	Afvisning af erstatningskrav for tilbudsomkostninger trods grov overtrædelse af udbudsregler	2006-0005063
28.04.2006	Erstatning for tabt fortjeneste efter ulovlig tildeling af kontrakt til en anden tilbudsgiver	2005-0002499
22.09.2005	Erstatning for ulovligt udbud af tolkeydelser efter brug af ukendte tildelingskriterier	05-112.109
07.07.2005	Skønsmæssig fastsættelse af erstatning efter overtrædelse af udbudsregler	04-23.447
04.07.2005	Erstatningskrav afvist efter vildledende udbudsmateriale om bygherre	03-222.127
14.06.2005	Tilbudsgiver tilkendt erstatning for mistet entreprise efter overtrædelse af Tilbudsloven	04-220.283
06.04.2005	Erstatning for tilbudsudgifter efter udbudsfejl ved tolkeydelser	04-91.428
01.03.2005	Erstatning for tilbudsomkostninger grundet ulovlige krav i udbudsmateriale	04-37.538
03.02.2005	Erstatningskrav efter udbud afvist grundet manglende årsagssammenhæng	04-111.497
02.12.2004	Erstatningskrav afvist trods overtrædelse af udbudsregler på grund af manglende årsagssammenhæng	03-228.335
13.09.2004	Erstatning for positiv opfyldelsesinteresse efter overtrædelse af Tilbudsloven	03-200.050
24.03.2004	Afvisning af erstatningskrav på grund af ukonditionsmæssigt tilbud trods ordregivers udbudsfejl	02-137.810

03

PRAKSISOVERSIGT · KLAGENÆVNET FOR UDBUD

Praksisoversigt over evalueringsmodeller og pointmodeller i udbud

Klagenævnet for Udbuds prøvelse af pris- og pointmodellers egnethed og gennemsigtighed efter udbudsloven §§ 160-161

Version 1 · Opdateret 29. maj 2026 · 15 afgørelser · 2011-2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Evalueringsmodeller og pointmodeller er omdrejningspunktet i en stor del af Klagenævnet for Udbuds praksis om tilbudsevaluering. Ordregiver har et meget vidt skøn ved valget af model, men modellen skal efter [udbudsloven § 160](#) være fastlagt og beskrevet med fornøden gennemsigtighed på forhånd, og efter [§ 161](#) være egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud, alt sammen inden for rammerne af ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i [§ 2](#). Denne praksisoversigt kortlægger, hvad Klagenævnet for Udbud lægger vægt på, når det prøver pris- og kvalitetsmodeller – fra kunstigt snævre prisrammer og ulovlige korrektionsmodeller til skjulte vægte – og hvordan nævnets linje er blevet prøvet og suppleret ved domstolene.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Klagenævnet for Udbud anerkender, at ordregiver har et meget vidt skøn ved fastsættelsen af evalueringsmodellen, jf. udbudsloven § 160, stk. 2, og tilsidesætter kun modellen, hvis den strider mod gennemsigtigheds- eller ligebehandlingsprincippet i § 2.
- 02** Klagenævnet for Udbud kræver, at evalueringsmodellen er egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud, jf. § 161, og afviser modeller, der hviler på et usagligt grundlag – fx en prismodel, der kun dækker en tredjedel af kontraktværdien.
- 03** Klagenævnet for Udbud afviser kunstigt snævre prisrammer (fx laveste pris + 50 %), når de bevirker, at flere tilbudsgivere får 0 point trods reelle prisforskelle, fordi prisens reelle vægt derved forrykkes.
- 04** Klagenævnet for Udbud afviser korrektions- og rammeudvidelsesmodeller, hvor tildelingen af prispoint gøres afhængig af ordregivers kvalitetsvurdering efter åbning af tilbuddene; det strider mod § 160, stk. 1, 2. pkt.
- 05** Klagenævnet for Udbud accepterer derimod, at en model er ikke-lineær og mindsker prisforskelle gennemslag, når antallet af tilbud er lille, og modellen er klart beskrevet på forhånd.

- 06 Klagenævnet for Udbud accepterer, at en model ikke udnytter hele pointskalaen eller ikke afspejler den faktiske prisspredning, så længe modellen er gennemsigtigt beskrevet – der er intet udbudsretligt krav om en bestemt spredning.
- 07 En ulovlig evalueringsmodel fører kun til annulation, hvis fejlen konkret kan have påvirket tildelingen; er der kun afgivet ét tilbud, eller var forskellen mellem tilbuddene markant, annulleres tildelingen ikke.
- 08 Skjulte vægte – fx hvor laveste pris ikke gives maksimumpoint, eller hvor pris og kvalitet bedømmes på uensartede skalaer – forrykker den offentliggjorte vægtning og strider mod gennemsigthedsprincippet.

§ 1 Ordregivers vide skøn under § 160 og egnethedskravet i § 161

Reglerne om tilbudsevaluering hviler på tre lag. Det grundlæggende lag er ligebehandlings- og gennemsigthedsprincippet i [udbudsloven § 2](#), der tydeliggør de pligter, som følger af [artikel 18 i udbudsdirektivet](#). Oven på dette pålægger [§ 160](#) ordregiveren at fastlægge og beskrive evalueringsmodellen på forhånd, mens [§ 161](#) – der gennemfører [artikel 67 i udbudsdirektivet](#) – kræver, at tildelingen sker til det økonomisk mest fordelagtige tilbud, og dermed at modellen er *egnet* til at identificere dette.

Forarbejderne understreger, at ordregiver har et **meget vidt skøn** ved valget af model. Det fremgår af bemærkningerne til [§ 160](#), at:

"Under overholdelse af principperne i § 2, har ordregiveren et meget vidt skøn i forhold til at fastlægge evalueringsmetoden, samt et meget vidt skøn ved fastlæggelsen af, hvad der tillægges betydning ved tilbudsevalueringen."

Modellen kan basere sig på en prosamodel, prismodel eller pointmodel, og det er udtrykkeligt *ikke* et krav, at den kan beskrives ved en matematisk formel. Til gengæld skal metoden være "fastlagt på forhånd og være beskrevet klart i udbudsmaterialet", så en rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver kan optimere sit tilbud og efterfølgende kontrollere evalueringen.

§ 160 er en national skærpe. Bestemmelsen "gennemfører ikke en artikel i direktivet, men er indført efter anbefaling fra Udbudslovsudvalget" – dvs. på grundlag af **Udbudslovsudvalgets betænkning nr. 1556/2015 (Ny udbudslov)** – og går videre end direktivets krav til forudgående gennemsigthed. Kravet blev yderligere skærpet ved en ændring af udbudsloven med virkning fra 1. juli 2019 (lovforslag L 125, folketingsåret 2018/19), der nyaffattede [§ 160, stk. 1](#) og indførte en pligt til at "fastlægge og beskrive indholdet af alle dele af evalueringsmodellen" – formler, pointmodeller, prismodeller og pointskalaer. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har til praktisk brug udsendt vejledningen *Evalueringsmodeller – Praktisk vejledning til offentlige indkøbere* (2022), der illustrerer, hvordan forskellige modeller fungerer, uden at anbefale én model frem for andre.

Det vide skøn betyder, at klager sjældent vinder alene ved at kritisere modelvalget. I miniudbuddet i [25/06148](#) fastslog Klagenævnet for Udbud, at ordregiver "som udgangspunkt har et vidt skøn ved fastsættelsen af evalueringsmodellen, jf. § 160, stk. 2", og at modellen samtidig skal være egnet, jf. § 161. Det forhold, at ressourcefordelingen kunne ændre sig i kontraktperioden, gjorde ikke i sig selv modellen uegnet. Til sammenligning afspejler den ældre kendelse [2010-0022975](#) den daværende retstilstand, hvor ordregiver ikke var forpligtet til at offentliggøre selve modellen – en retsstilling, som § 160 udtrykkeligt har gjort op med.

LOV	Udbudsloven § 2	Udbudsloven § 160, stk. 1, 2	Udbudsloven § 161	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Evalueringsmodel i miniudbud: Klagenævnet afviser klage over ordregivers skøn ved fordeling af centrale og decentrale ressourcer			10.10.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af klage over evalueringsmodel og håndtering af forbehold i udbud af daginstitution			11.10.2011

§ 2 Klagenævnets prøvelsesintensitet: skønnet respekteres, men legaliteten kontrolleres fuldt ud

Klagenævnet for Udbuds prøvelse er todelt. Selve den skønsmæssige vurdering af, hvor godt et tilbud opfylder et kriterium, prøves kun tilbageholdende: nævnet tilsidesætter ikke skønnet, "med mindre grænserne for skønnet er overskredet, eller ordregiveren har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet", jf. forarbejderne til § 160. Derimod prøver nævnet *fuldt ud*, om modellen som sådan er gennemsigtig, egnet og lovligt opbygget.

Denne sondring viser sig gennemgående. I [17/00557](#) (Orkideen Hjemmepleje mod Horsens Kommune) fastslog Klagenævnet for Udbud, at en ordregiver "har et vidt skøn ved fastlæggelsen af en evalueringsmodel", og at en kvalitetsvurdering altid indeholder et skønsmæssigt element, som kun tilsidesættes, "hvis det er åbenbart forkert eller baseret på et usagligt grundlag". Samme tilbageholdenhed prægede [18/02153](#) (danskuddannelse), hvor nævnet anerkendte, at ordregiver ikke var forpligtet til at anvende en relativ model, hvor det bedste tilbud automatisk fik toppoint.

Klagenævnet for Udbud lægger her vægt på, at § 160, stk. 2 fungerer som en beskyttelse af gennemsigtigt beskrevne modeller. Bestemmelsen er ikke en endelighedsbestemmelse, men efter forarbejderne gælder, at "hvis en evalueringsmetode er i overensstemmelse med disse principper, vil der sjældent være et grundlag for at tilsidesætte evalueringsmetoden". Det betyder, at den klager, der vil have en model underkendt, må påvise enten en uklarhed/uigennemsigtighed eller en uegnethed, der rækker ud over utilfredshed med modelvalget. I [22/14536](#) (DSB-lønssystem) accepterede nævnet således en ikke-lineær prismodel, selv om den havde "en tendens til at mindske prisforskellen betydning", fordi den i den konkrete situation med kun to tilbud fortsat var egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

LOV	Udbudsloven § 2	Udbudsloven § 160, stk. 2	Udbudsloven § 161	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Evalueringsmodel i miniudbud: Klagenævnet afviser klage over ordregivers skøn ved fordeling af centrale og decentrale ressourcer			10.10.2025
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af kontrakt om lønssystem til DSB afvist			10.01.2025
	Klagenævnet for Udbud · Klage over evalueringsmodel og pointtildeling i udbud af danskuddannelse			23.07.2018
	Klagenævnet for Udbud · Klage over evalueringsmodel for hjemmeplejeydelser afvist			07.04.2017

Hvad Klagenævnet for Udbud lægger vægt på ved uegnede prismodeller

§ 3

Det centrale egnethedsspørgsmål er, om prismodellen lader de *reelle* prisforskelle slå igennem i pointtildelingen i overensstemmelse med den offentliggjorte vægtning. Klagenævnet for Udbud lægger her afgørende vægt på, om modellens ramme er sagligt fastsat, og om den afspejler det faktiske indkøb.

Den kunstigt snævre ramme, der giver 0 point. Klagenævnet for Udbud ser kritisk på prisrammer, der er så snævre, at konditionsmæssige tilbud presses til bundkarakteren. I [19/08421](#) (Iron Mountain mod Lægemiddelstyrelsen) fandt nævnet det sandsynligt, at en prismodel med rammen "laveste pris + 50 %" var uegnet, fordi den medførte, at to ud af tre tilbudsgivere fik 0 point, selvom der var en reel prisforskel mellem dem. Tilsvarende annullerede nævnet i [2013-0035875](#) (akutlægehelikoptere) en model, hvor pointspændet 0-5 var forbeholdt tilbud, der under alle omstændigheder var ukonditionsmæssige, fordi de oversteg budgetrammen. Konsekvensen var, at prisens reelle vægtning på 30 % ikke blev respekteret.

Modellen, der ikke dækker det reelle indkøb. Klagenævnet for Udbud kræver, at modellen afspejler de forventede omkostninger ved aftalen. I [26/00489](#) (Primetime mod Styrelsen for Danmarks Fængsler) baserede prismodellen sig kun på et skønnet timeforbrug, der udgjorde ca. 1/3 af kontraktværdien, mens de resterende 2/3 (medieindrykning) faldt uden for prisevalueringen. Nævnet udtalte:

"Evalueringsmodellen omfatter således ikke SDF's indkøb af medieindrykninger, som udgør ca. 2/3 af kontraktens estimerede værdi. Den evalueringstekniske pris afspejler dermed ikke udgifterne til det samlede forventede indkøb."

Når en model kun dækker en tredjedel af det forventede forbrug, "hviler den på et usagligt grundlag og er uegnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud", jf. [§ 160, stk. 1](#).

Det modsatte mønster: spredning og negativ score er ikke i sig selv ulovligt. Klagenævnet for Udbud accepterer derimod, at en model ikke udnytter hele skalaen eller ikke matcher den faktiske prisspredning. I [17/00557](#) var et prisspænd på 50 % lovligt, selv om de faktiske prisforskelle var mindre (maks. 25 %), fordi spændet byggede på en saglig vurdering af markedspriserne. I [20/05893](#) (Sweco) gjorde det forhold, "at et enkelt tilbud lå uden for den fastsatte pointskala" (og fik en negativ score), ikke modellen uegnet. Og i [18/02153](#) var en fastsat maksimumpris på 13.000 kr. en sædvanlig og lovlig model. Dette stemmer med forarbejderne til [§ 160, stk. 2](#):

"Når evalueringsmetoden er beskrevet i udbudsmaterialet på en klar og gennemsigtig måde, vil der heller ikke være grundlag for at tilsidesætte modellen, fordi den ikke afspejler spredningen i de indkomne bud, eller fordi ikke hele karakter- eller pointskalaen kommer i anvendelse ..."

Det afgørende er altså ikke spredningen, men om rammen er sagligt fastsat og klart beskrevet, og om antallet af tilbud gør modellen egnet i den konkrete situation – jf. [22/14536](#), hvor en ikke-lineær model var egnet med kun to tilbud.

LOV	Udbudsloven § 2	Udbudsloven § 160, stk. 1	Udbudsloven § 161
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet finder ulovlig prisoplysning og fejlagtig evalueringsmodel i markedsføringsudbud		
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af kontrakt om lønsystem til DSB afvist		
	Klagenævnet for Udbud · Udbud af totalrådgivning: Klage over evaluering og ændringer i udbudsmateriale afvist for opsættende virkning		
			11.02.2026
			10.01.2025
			19.06.2020

Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning trods sandsynlighed for ulovligt udbudsmateriale	13.12.2019
Klagenævnet for Udbud · Klage over evalueringsmodel og pointtildeling i udbud af danskuddannelse	23.07.2018
Klagenævnet for Udbud · Klage over evalueringsmodel for hjemmeplejeydelser afvist	07.04.2017
Klagenævnet for Udbud · Uegnet pointmodel for pris førte til annullation af udbud om akutlægehelikoptere	29.04.2014

§ 4 Forbuddet mod korrektions- og rammeudvidelsesmodeller

Et selvstændigt og skarpt mønster i Klagenævnet for Udbuds praksis er, at en evalueringsmodels parametre ikke må afhænge af ordregiverens skøn *efter* tilbuddenes åbning. Dette følger direkte af § 160, stk. 1, 2. pkt., der med 2019-ændringen fik den ordlyd, at parametrene "ikke kan afhænge af de indkomne tilbud på en måde, der beror på ordregivers valg eller vurdering efter åbningen af tilbuddene". Forarbejderne forklarer grænsen præcist:

"Det er alene selve evalueringsmodellens afhængighed af de indkomne tilbud, der ikke må bero på ordregivers valg eller vurdering. Derimod kan tilbudsgivernes opfyldelse af eksempelvis de kvalitetsmæssige kriterier, der indgår i evalueringsmodellen, bero på ordregivers vurdering og skøn."

Den ledende afgørelse er 25/03181 (KONE mod DSB, elevatorvedligehold til ca. 659 mio. kr.). DSB anvendte en primær prismodel (laveste pris + 50 %) med en såkaldt **korrektionsmodel**: hvis det tilbud, der samlet stod til at vinde på pris og kvalitet, lå uden for rammen, ville DSB udvide den økonomiske ramme til og med dette tilbuds pris og foretage en fornyet pointtildeling – hvorved hældningsgraden ændredes (i DSB's eget eksempel fra 50 % til 60 %). Klagenævnet for Udbud fandt modellen i strid med § 160:

"Anvendelsen af korrektionsmodellen, og dermed fastlæggelsen af hældningskoefficienten, afhænger derimod af ordregiverens vurdering af kvaliteten af de tilbudte løsninger efter åbningen af tilbuddene. Ordregiverens vurdering af underkriteriet 'Kvalitet' kan i så fald blive bestemmende for tildelingen af point for underkriteriet 'Pris'."

Det ulovlige er altså, at kvalitetsskønnet kobles sammen med pristildelingen, så ordregiver reelt selv kan flytte prispointene efter åbningen. Samme bekymring for ordregivers vilkårlige valgfrihed bar 23/02387 (Jensen mod Region Sjælland, sygehusvaskeri), hvor regionen havde en *sekundær* evalueringsmodel, men ikke klart havde beskrevet, hvornår den ville blive anvendt. Klager påviste, at valget af prisspænd (35 %, 75 % eller 165 %) afgjorde, hvilket tilbud der vandt. Nævnet fastslog, at de objektive betingelser for at fravige den primære model ikke var defineret, hvilket gav regionen "en uacceptabel valgfrihed efter åbning af tilbuddene" i strid med § 160 og § 2. Forarbejderne tillader netop, at en model indeholder en på forhånd beskrevet tilpasningsmulighed eller sekundær metode, men kun hvis det fremgår, "hvilke objektivt konstaterbare forhold der skal være til stede", før den kan bruges.

LOV

Udbudsloven § 2

Udbudsloven § 160, stk. 1

PRAKSIS

Klagenævnet for Udbud · Kendelse om ulovlig evalueringsmodel og afgrænsning af egnethedskrav i DSB's udbud på elevatorvedligeholdelse

17.12.2025

Klagenævnet for Udbud · Annullation af tildelingsbeslutning grundet uigennemsigtig evalueringsmodel og manglende rammer for sideordnede tilbud

31.01.2024

§ 5 Skjulte vægte og uensartede pointskalaer

Klagenævnet for Udbud lægger vægt på, at pointmodellen ikke i praksis forrykker den vægtning af underkriterierne, som er offentliggjort i udbudsmaterialet. En model kan være tilsyneladende neutral, men ved sin opbygning give et underkriterium mindre (eller større) reel betydning end den oplyste procentsats – en "skjult vægt".

Mønstret ses tydeligt i [2010-0022975](#) (daginstitution), hvor pointmodellen ikke gav det laveste bud maksimumpoint, men beregnede point i forhold til en anslået optimal pris. Klager påviste, at dette reelt ændrede prisens vægt fra de oplyste 20 % til ca. 14,9 %. Selv om nævnet i den konkrete sag ikke fandt anledning til at tilsidesætte modellen (bl.a. fordi forholdet ikke havde haft betydning for resultatet, og fordi der efter datidens regler ikke var pligt til at offentliggøre modellen), illustrerer sagen mekanismen: en pointskala, der ikke tildeler det bedste tilbud topkarakteren, kan forskyde den faktiske vægtning.

Klagenævnet for Udbud accepterer, at pris og kvalitet bedømmes på *forskellige* skalaer (fx en relativ prismodel kombineret med en absolut kvalitetsbedømmelse), men kun hvis dette er beskrevet klart. I [18/02153](#) afviste nævnet en påstand om, at kommunen ulovligt havde brugt én metode for pris og en anden for kvalitet, fordi metoderne var tilstrækkeligt beskrevet. Omvendt udgør det en overtrædelse af gennemsigtighedsprincippet, hvis ordregiver afviger fra den beskrevne skala: i [20/11260](#) (Ortoflex mod Region Sjælland) havde regionen tildelt point *mellem* de fem faste trin (0, 25, 50, 75, 100), som var beskrevet i materialet. Klagenævnet for Udbud fandt dette i strid med [§ 2](#), fordi tilbudsgiverne måtte kunne forvente, at evalueringen fulgte de offentliggjorte trin. Fejlen førte dog ikke til annullation, fordi det vindende tilbud var markant bedre uanset justeringen – jf. væsentlighedsvurderingen nedenfor.

LOV

[Udbudsloven § 2](#)[Udbudsloven § 160](#)

PRAKSIS

Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning: Udbuds evalueringsmodel var ikke fulgt korrekt, men fejlen var ikke væsentlig

06.11.2020

Klagenævnet for Udbud · Klage over evalueringsmodel og pointtildeling i udbud af danskuddannelse

23.07.2018

Klagenævnet for Udbud · Afvisning af klage over evalueringsmodel og håndtering af forbehold i udbud af daginstitution

11.10.2011

§ 6 Fra ulovlig model til annullation: væsentlighedsvurderingen

At en evalueringsmodel er ulovlig, fører ikke automatisk til, at tildelingsbeslutningen annulleres efter [lov om Klagenævnet for Udbud § 13, stk. 1](#), eller at kontrakten erklæres uden virkning efter [§ 17, stk. 1](#). Klagenævnet for Udbud foretager en konkret væsentlighedsvurdering af, om fejlen kan have haft betydning for udfaldet.

Det mest markante eksempel er [25/03181](#): selv om DSB's korrektionsmodel var ulovlig, blev tildelingen til TK Elevator ikke annulleret, fordi DSB kun havde modtaget ét tilbud, hvorfor "den ulovlige model ikke havde haft konkret betydning for resultatet". Modsat var fejlen udslagsgivende i de sager, hvor modellen reelt kunne have flyttet vinderen.

Sag	Fejl i modellen	Annulleret?	Begrundelse
2013-0035875 (- akutlægehelikoptere)	Pointspænd forbeholdt ukonditionsmæssige tilbud	Ja	Prisens vægt på 30 % blev ikke respekteret
23/02387 (sygehusvaskeri)	Vilkårlig sekundær prismodel	Ja	Valget af prisspænd afgjorde vinderen

25/03181 (DSB-elevator)	Ulovlig korrektionsmodel	Nej	Kun ét tilbud – uden konkret betydning
18/02153 (danskuddannelse)	Fejlagtig pointtildeling på ét delkriterium	Nej	Ændrede ikke rangordenen
20/11260 (vikarlæger)	Point mellem faste trin	Nej	Vindende tilbud var markant bedre

Væsentlighedsfiltret gælder også ved anmodninger om opsættende virkning efter § 12, stk. 2. I både 19/08421 og 26/00489 fandt Klagenævnet for Udbud, at betingelsen om *fumus boni juris* var opfyldt (modellen var sandsynligt/konstateret ulovlig), men afslog alligevel opsættende virkning, fordi kravet om *uopsættelighed* ikke var godtgjort – tabet kunne kompenseres ved erstatning. De nærmere procesregler om klagefrist og opsættende virkning behandles i [klagenævnet-for-udbud-procedure](#), og selve sanktionerne annullation og uden virkning i [annullation-udbud](#).

LOV

[Lov om Klagenævnet for Udbud § 12, stk. 2](#)[Lov om Klagenævnet for Udbud § 13, stk. 1](#)[Lov om Klagenævnet for Udbud § 17, stk. 1](#)

PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet finder ulovlig prisoplysning og fejlagtig evalueringsmodel i markedsføringsudbud	11.02.2026
	Klagenævnet for Udbud · Kendelse om ulovlig evalueringsmodel og afgrænsning af egnethedskrav i DSB's udbud på elevatorvedligeholdelse	17.12.2025
	Klagenævnet for Udbud · Annullation af tildelingsbeslutning grundet uigennemsigtig evalueringsmodel og manglende rammer for sideordnede tilbud	31.01.2024
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning: Udbuds evalueringsmodel var ikke fulgt korrekt, men fejlen var ikke væsentlig	06.11.2020
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning trods sandsynlighed for ulovligt udbudsmateriale	13.12.2019
	Klagenævnet for Udbud · Klage over evalueringsmodel og pointtildeling i udbud af danskuddannelse	23.07.2018
	Klagenævnet for Udbud · Uegnet pointmodel for pris førte til annullation af udbud om akutlægehelikoptere	29.04.2014

§ 7 Sammenhæng med domstolspraksis og erstatning

Klagenævnet for Udbuds kendelser kan indbringes for domstolene (byret/Sø- og Handelsret → landsret → Højesteret), og domstolene har på området bekræftet nævnets linje. Det tydeligste eksempel er [BS-1838/2011-VLR](#), hvor Vestre Landsret – efter en forudgående afgørelse i Klagenævnet for Udbud og en dom fra Retten i Herning – fandt, at en kommunal indkøbscentrals model til vurdering af "kvalitet" var "uegnet til at finde det bedste produkt, da den udelukkende belønnede antallet af produkter i den dyreste kategori". Landsretten anså overtrædelserne for så grove, at kommunerne blev pålagt at bringe kontrakten til ophør. Sagen viser, at domstolene anvender samme egnetheds- og gennemsigtsmålestok som nævnet.

Når en fejlbehæftet evalueringsmodel fører til et erstatningskrav, opgøres tabet efter de almindelige obligationsretlige principper om **positiv opfyldelsesinteresse** – dvs. den tilbudsgiver, der kan godtgøre, at den ville have vundet kontrakten med en lovlig model, stilles økonomisk, som om kontrakten var opfyldt. Højesteret har i nyere praksis præciseret disse principper, om end i sager om fast ejendom. I [BS-48656/2023-HJR](#) og navnlig i [BS-36449/2025-HJR](#) fastslog Højesteret:

"Efter almindelige obligationsretlige principper er det ikke en betingelse for at kræve erstatning i form af positiv opfyldelsesinteresse, at der foretages dækningssalg eller dækningskøb."

Disse domme angår ikke udbud direkte, men fastlægger den generelle ramme for opgørelse af positiv opfyldelsesinteresse – herunder at tabet kan opgøres abstrakt og bevises ved skøn – som aktualiseres, når en ulovlig model har afskåret en tilbudsgiver fra kontrakten. Den nærmere udmåling og kravet om årsagssammenhæng behandles i [udbud-erstatning-aarsagssammenhaeng](#). Højesteret ses derimod endnu ikke at have prøvet selve lovligheden af en konkret udbudsretlig evalueringsmodel; den autoritative praksis ligger fortsat hos Klagenævnet for Udbud og i landsretsdomme som [BS-1838/2011-VLR](#).

LOV	Lov om Klagenævnet for Udbud § 13, stk. 1	
PRAKSIS	Højesteret · Erstatning ved misligholdt ejendomshandel uden dækningssalg: Opgørelse af abstrakt prisdifference	09.02.2026
	Højesteret · Højesteret ophæver afvisning af ankesag om erstatning for misligholdelse af ejendomskøb	08.02.2024
	Landsretten · Vestre Landsret: Udbud af formnings- og beskæftigelsesmaterialer – Ligebehandlingsprincippet	03.07.2012

§ 8 Sammenfatning: nævnets linje i pris- og pointmodeller

Klagenævnet for Udbuds praksis om evaluerings- og pointmodeller kan sammenfattes i nogle få bærende linjer:

- **Skønnet er vidt, men ikke frit.** Ordregiver vælger model under et meget vidt skøn, jf. [§ 160, stk. 2](#), men modellen skal være fastlagt og klart beskrevet på forhånd ([§ 160, stk. 1](#)) og egnet til at finde det økonomisk mest fordelagtige tilbud ([§ 161](#)).
- **Egnethed handler om reelt gennemslag.** En model er uegnet, hvis en kunstigt snæver ramme presser konditionsrækkens tilbud til 0 point ([19/08421](#), [2013-0035875](#)), eller hvis modellen kun dækker en del af kontraktværdien og dermed hviler på et usagligt grundlag ([26/00489](#)).
- **Manglende spredning er derimod lovligt.** Det er ikke i sig selv en fejl, at hele skalaen ikke bruges, eller at et tilbud får negativ score ([20/05893](#), [17/00557](#)); en ikke-lineær model kan være egnet, navnlig ved få tilbud ([22/14536](#)).
- **Pris må ikke afhænge af kvalitetsskøn efter åbning.** Korrektions- og rammeudvidelsesmodeller, hvor pristildelingen kobles til ordregivers kvalitetsvurdering, er ulovlige ([25/03181](#)), og det samme gælder udefinerede sekundære modeller ([23/02387](#)).
- **Sanktionen afhænger af væsentlighed.** Kun fejl, der konkret kan have flyttet tildelingen, fører til annullation; ellers konstateres alene en overtrædelse.

Denne oversigt dækker selve lovligheden af modellerne. De lovlige tildelingskriterier som sådan og forbuddet mod sammenblanding af udvælgelse og tildeling behandles i [udbud-tildelingskriterier-usaglige-kriterier](#), mens den generelle materielle udbudsret findes i [udbudsret](#).

LOV	Udbudsloven § 160	Udbudsloven § 161	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet finder ulovlig prisoplysning og fejlagtig evalueringsmodel i markedsføringsudbud		11.02.2026
	Klagenævnet for Udbud · Kendelse om ulovlig evalueringsmodel og afgrænsning af egnethedskrav i DSB's udbud på elevatorvedligeholdelse		17.12.2025

Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af kontrakt om lønsystem til DSB afvist	10.01.2025
Klagenævnet for Udbud · Annulation af tildelingsbeslutning grundet uigennemsigtig evalueringsmodel og manglende rammer for sideordnede tilbud	31.01.2024
Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning trods sandsynlighed for ulovligt udbudsmateriale	13.12.2019
Klagenævnet for Udbud · Uegnet pointmodel for pris førte til annulation af udbud om akutlægehelikoptere	29.04.2014

REFERENCE Lovgrundlag

4 paragraffer

Lov om Klagenævnet for Udbud § 13	stk. 1	Udbudsloven § 2
Udbudsloven § 160		Udbudsloven § 161

MATERIALE Citerede afgørelser

15 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS	2
09.02.2026 Erstatning ved misligholdt ejendomshandel uden dækningssalg: Opgørelse af abstrakt prisdifference	36449-2025
08.02.2024 Højesteret ophæver afvisning af ankesag om erstatning for misligholdelse af ejendomskøb	4682-5626
LANDSRETTE · ANKEINSTANS	1
03.07.2012 Vestre Landsret: Udbud af formnings- og beskæftigelsesmaterialer – Ligebehandlingsprincippet	6322-7576
KLAGENÆVNET FOR UDBUD · NÆVN / KLAGEINSTANS	12
11.02.2026 Klagenævnet finder ulovlig prisoplysning og fejlagtig evalueringsmodel i markedsføringsudbud	26/00489
17.12.2025 Kendelse om ulovlig evalueringsmodel og afgrænsning af egnethedskrav i DSB's udbud på elevatorvedligeholdelse	25/03181
10.10.2025 Evalueringsmodel i miniudbud: Klagenævnet afviser klage over ordregivers skøn ved fordeling af centrale og decentrale ressourcer	25/06148
10.01.2025 Klage over tildeling af kontrakt om lønsystem til DSB afvist	22/14536
31.01.2024 Annulation af tildelingsbeslutning grundet uigennemsigtig evalueringsmodel og manglende rammer for sideordnede tilbud	23/02387
06.11.2020 Afslag på opsættende virkning: Udbuds evalueringsmodel var ikke fulgt korrekt, men fejlen var ikke væsentlig	20/11260
19.06.2020 Udbud af totalrådgivning: Klage over evaluering og ændringer i udbudsmateriale afvist for opsættende virkning	20/05893
13.12.2019 Afslag på opsættende virkning trods sandsynlighed for ulovligt udbudsmateriale	19/08421

23.07.2018	Klage over evalueringsmodel og pointtildeling i udbud af danskuddannelse	18/02153
07.04.2017	Klage over evalueringsmodel for hjemmeplejeydelser afvist	17/00557
29.04.2014	Uegnet pointmodel for pris førte til annullation af udbud om akutlægehelikoptere	2013-0035875
11.10.2011	Afvisning af klage over evalueringsmodel og håndtering af forbehold i udbud af daginstitution	2010-0022975

04

PRAKSISOVERSIGT · KLAGENÆVNET FOR UDBUD

Praksisoversigt over kontraktændringer og ulovlig direkte tildeling

Klagenævnet for Udbuds praksis om udbudslovens §§ 178-184 og § 80

Version 2 · Opdateret 8. sep. 2026 · 46 afgørelser · 2000-2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Grænsen mellem en lovlig tilpasning af en igangværende kontrakt og en ny, udbudspligtig aftale er et af de områder, hvor Klagenævnet for Udbud har udviklet den mest markante praksis. Retsgrundlaget er udbudslovens §§ 178-184 om kontraktændringer – med § 178 som hovedreglen om »grundlæggende elementer« og §§ 179-183 som udtømmende undtagelser – sammenholdt med § 80 om udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse. Klagenævnet for Udbud lægger gennemgående vægt på, om ændringen kunne have påvirket ansøgerfeltet eller udfaldet af evalueringen, og nævnet placerer konsekvent bevisbyrden hos ordregiveren, både når en ændring hævdes at være uvæsentlig, og når en direkte tildeling forsvares med en undtagelsesbestemmelse. Konsekvensen af at fejle er hård: kontrakten erklæres uden virkning, og der pålægges en økonomisk sanktion – i praksis fra 120.000 kr. til 2,6 mio. kr.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Klagenævnet for Udbud placerer bevisbyrden hos ordregiveren: det er ordregiveren, der skal godtgøre, at en ændring IKKE er en ændring af grundlæggende elementer, og at betingelserne for direkte tildeling efter § 80 er opfyldt.
- 02** Klagenævnet for Udbud behandler ændring eller frafald af et MINDSTEKRAV som klart udgangspunkt som en ændring af et grundlæggende element – både før og efter kontraktindgåelse.
- 03** Klagenævnet for Udbud kræver ved leverandørskifte efter konkurs, at ordregiveren dokumenterer, at den nye leverandør opfylder de OPRINDELIGE kriterier for kvalitativ udvælgelse; kan det ikke dokumenteres, er der tale om ulovlig direkte tildeling.
- 04** Klagenævnet for Udbud accepterer udskydelse af leveringstidspunkter og tilkøb af funktionalitet, når ændringen er hjemlet i kontraktens egne bestemmelser eller ligger inden for bagatelgrænsen i § 180 og ikke ændrer kontraktens overordnede karakter.
- 05** Klagenævnet for Udbud afviser bagatelreglen i § 180, når værdien af det ændrede overstiger tærskelværdien i § 6 – begge betingelser i § 180, stk. 1, skal være opfyldt samtidig.

- 06 Undtagelserne i § 80 fortolkes indskrænkende, og de tre betingelser i § 80, stk. 5 (uforudseelig begivenhed, tvingende uopsættelighed og årsagsforbindelse) er kumulative.
- 07 Omstændigheder, ordregiveren selv har fremkaldt – annullerede udbud, forsinket reaktion på et kendt aftaleophør eller manglende styring af en rammeaftales maksimalværdi – kan ikke udgøre »uforudseelige begivenheder«.
- 08 Klagenævnet for Udbud tilsidesætter ikke ordregiverens vide skøn ved den kvalitative evaluering, men prøver fuldt ud den retlige kvalifikation af, om en ændring er grundlæggende.
- 09 Klagefristen for påstande om ulovlig kontraktændring i rammeaftaler er 6 måneder, jf. klagenævnslovens § 7, stk. 2, nr. 3, mens påstande der reelt angår tildelingsbeslutningen er underlagt 45-dagesfristen.
- 10 En profylaksebekendtgørelse efter klagenævnslovens § 4 afskærer sanktionen »uden virkning«, hvis ordregiveren har udvist den fornødne omhu – også når den materielle vurdering af undtagelsen viser sig forkert.
- 11 Klagenævnet for Udbud fastsætter den økonomiske sanktion med udgangspunkt i ca. 5 % af kontraktværdien ved de groveste overtrædelser, men nedsætter skønsmæssigt ved formildende omstændigheder.
- 12 En kontrakt kan kun erklæres uden virkning for FREMTIDIGE leverancer; er kontrakten opfyldt eller udløbet, træder en alternativ økonomisk sanktion i stedet.

Retsgrundlaget: § 178 som hovedregel og §§ 179-183 som udtømmende undtagelser

§ 1

Udgangspunktet er skarpt. Efter [udbudslovens § 178, stk. 1](#) skal ordregiveren gennemføre en **ny udbudsprocedure**, hvis der sker en ændring af grundlæggende elementer i en kontrakt eller rammeaftale. [Stk. 2](#) opregner fire situationer, hvor en ændring **altid** anses for grundlæggende, medmindre andet følger af §§ 179-183:

1. ordregiveren indfører betingelser, som ville have givet adgang for andre ansøgere, mulighed for at acceptere et andet tilbud eller tiltrukket yderligere deltagere,
2. kontraktens økonomiske balance ændres til leverandørens fordel,
3. ændringen medfører en betydelig udvidelse af anvendelsesområdet, eller
4. en ny leverandør erstatter den oprindelige.

Forarbejderne til bestemmelsen understreger, at der er tale om en kodificering af EU-Domstolens praksis, og at listen ikke er udtømmende:

»Stk. 2, nr. 1-4, er ikke en udtømmende liste over de betingelser, der skal være opfyldt for, at en kontraktændring vil anses som en ændring af grundlæggende elementer. Hvis det efter en konkret vurdering er klart, at ændringen i kontraktens bestemmelser er afgørende forskellige fra bestemmelserne i den oprindelige kontrakt, vil ændringen være at anse som en ændring af grundlæggende elementer.«

Omvendt fastslår forarbejderne, at en ændring »under alle omstændigheder ikke [vil] være at anse som en ændring af grundlæggende elementer, hvis den kan henføres til en af undtagelsesbestemmelserne i §§ 179-183«. Undtagelserne er:

Bestemmelse	Indhold	Værdiloft
§ 179	Ændringsklausuler forudsat i udbudsmaterialet i klare, præcise og entydige klausuler	Må ikke ændre overordnet karakter
§ 180	Bagatelreglen	Under tærskelværdien i § 6 og under 10 % (varer/tjenesteydelser) hhv. 15 % (bygge/anlæg)
§ 181	Supplerende ydelser fra samme leverandør, hvor leverandørskifte ikke er muligt	50 % pr. ændring
§ 182	Leverandørskifte ved ændringsklausul eller omstrukturering/insolvens	–
§ 183	Uforudsete forhold hos en påpasselig ordregiver	50 %

Bemærk, at ændringer efter §§ 181 og 183 udløser en selvstændig **offentliggørelsespligt** i EU-Tidende, jf. [§ 184, stk. 2](#), og at værdien af flere ændringer af samme kontrakt skal lægges sammen ved anvendelsen af bagatelreglen, jf. [§ 180, stk. 2](#).

Det særlige ved emnet er, at en ulovlig kontraktændring udbudsretligt behandles som en **ny, udbudt kontrakt** – altså en ulovlig direkte tildeling. Det var netop resultatet i [17/00041](#), hvor Klagenævnet for Udbud kvalificerede Den Nationale Tolkemyndigheds accept af et leverandørskifte som en ulovlig direkte tildeling i strid med [§ 2, stk. 1](#) og [§ 187, stk. 1](#). Den anden hovedvej til ulovlig direkte tildeling er den fejlagtige brug af [§ 80](#) om udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse.

LOV

[Udbudsloven § 80](#)[Udbudsloven § 178, stk. 1, 2](#)[Udbudsloven § 179](#)[Udbudsloven § 180, stk. 1, 2](#)[Udbudsloven § 181](#)[Udbudsloven § 182](#)[Udbudsloven § 183](#)[Udbudsloven § 184, stk. 2](#)

PRAKSIS **Klagenævnet for Udbud** · Overdragelse af rammeaftale efter konkurs anset for ulovlig direkte tildeling 26.06.2017

Klagenævnet for Udbuds prøvelseskompetence – kontraktændringer er et udbudsretligt, ikke et obligationsretligt spørgsmål

§ 2

En tilbagevendende indsigelse fra ordregivere er, at en tvist om en kontraktændring er et kontraktretligt spørgsmål uden for nævnets kompetence. Den indsigelse afviser Klagenævnet for Udbud konsekvent.

I [2012-0032150](#) (Multi Trans mod Københavns Kommune) påstod kommunen sagen afvist, fordi uenigheden angik fortolkningen af en civilretlig kontraktbestemmelse. Nævnet fastslog, at det er et **udbudsretligt** spørgsmål, om en ændring i en eksisterende kontrakt er så væsentlig, at den skal sidestilles med en ny kontraktindgåelse – og at dette gælder, **uanset om ændringen er gennemført i henhold til en bestemmelse i selve kontrakten**. Nævnet citerede pressetext-dommens kriterium:

»En ændring i en offentlig aftale i dennes løbetid kan betragtes som væsentlig, såfremt den indfører betingelser, der, hvis de havde fremgået af den oprindelige procedure for indgåelse af en aftale, ville have gjort det muligt for andre tilbudsgivere end de oprindeligt antagne at deltage, eller ville have gjort det muligt at acceptere et andet bud end det, som oprindeligt blev antaget.«

Grænsen for kompetencen går ved de rent obligationsretlige og erstatningsretlige spørgsmål, der ikke udspringer af selve udbudsovertrædelsen. I [22/03178](#) prøvede nævnet derimod fuldt ud, om Udenrigsministeriets håndtering af en leverandørs manglende certificeringer var en ulovlig ændring – og fandt, at ministeriet ved straks at pålægge leverandøren at opnå certificeringerne inden for »rimelig tid« havde **håndhævet**, ikke ændret, mindstekravet.

Provelsesintensiteten er delt i to:

- **Fuld retlig prøvelse** af den udbudsretlige kvalifikation: er ændringen grundlæggende, og er en undtagelse i §§ 179-183 eller § 80 opfyldt? Her fortolker nævnet undtagelserne indskrænkende og lægger bevisbyrden på ordregiveren.
- **Tilbageholdende prøvelse** af ordregiverens skøn. I [22/14536](#) (Gavdi mod DSB) formulerede nævnet standarden: ordregiveren har et **vidt skøn** ved evalueringen af kvalitative kriterier, og skønnet tilsidesættes alene, hvis ordregiveren har overskredet grænserne for skønnet eller handlet usagligt. Samme linje følges ved værdiskønnet – i [2016-3559](#) og [25-10250](#) fandt nævnet ordregiverens skøn sagligt, mens skønnet blev underkendt som mangelfuldt i [24/05098](#).

Endelig prøver nævnet i visse tilfælde ordregiverens **efterfølgende** adfærd. I [24/03766](#) (Scania mod I/S REFA) var temaet, om ordregiveren efter en annulleret tildelingsbeslutning havde pligt til at bringe kontrakten til ophør efter [§ 185, stk. 2](#).

LOV	Udbudsloven § 2, stk. 1	Udbudsloven § 178	Udbudsloven § 185, stk. 2
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Silkeborg Kommunes tilbudsindhentning om busvedligeholdelse efter udbudslovens § 193 var lovlig – klage ikke taget til følge		
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af kontrakt om lønsystem til DSB afvist		
	Klagenævnet for Udbud · Klage over manglende ophævelse af kontrakt efter annulleret tildelingsbeslutning		
	Klagenævnet for Udbud · Kommunes skøn over rammeaftales værdi var mangelfuldt – klage tillagt opsættende virkning		
	Klagenævnet for Udbud · Manglende håndhævelse af mindstekrav efter tildeling udgjorde ikke en ulovlig kontraktændring		
	Klagenævnet for Udbud · Kommunes skøn over kontraktværdi for ydelser efter serviceloven anset for sagligt		
	Klagenævnet for Udbud · Væsentlig ændring af kontrakt om madudbringning krævede fornyet udbud		

Hvad Klagenævnet for Udbud lægger vægt på ved vurderingen af »grundlæggende elementer«

§ 3

På tværs af afgørelserne tegner der sig et forholdsvis fast vurderingsmønster. Klagenævnet for Udbud lægger navnlig vægt på følgende forhold:

- **Om ændringen var egnet til at påvirke ansøgerfeltet.** Dette er det bærende kriterium. I [19/06803](#) (VITRONIC mod Sund & Bælt) blev udskydelsen på ubestemt tid af en væsentlig del af kerneleverancen anset for »egnet til at have påvirket potentielle tilbudsgiveres interesse i at deltage i udbuddet samt udformningen af de afgivne tilbud«. Nævnet lagde til grund, at ændringen reelt svarede til en ulovlig direkte tildeling.
- **Om det ændrede var formuleret som et mindstekrav.** Et krav, ordregiveren selv har betegnet som mindstekrav, kan ikke lempes uden nyt udbud. Se afsnittet nedenfor.
- **Om ændringen forrykker kontraktens økonomiske balance til leverandørens fordel.** I [2012-0032150](#) var en prisstigning på 16,8 % for enkeltleveringer nok, fordi prisen vejede 60 % som underkriterium, og fordi det ikke kunne udelukkes, at evalueringen ville være faldet anderledes ud med den nye pris.
- **Om ændringen har hjemmel i kontraktens egne bestemmelser.** I [20/00982](#) (PDC mod Region Hovedstaden) var udskydelsen af ibrugtagningsdagen ikke en ændring af et grundlæggende element, bl.a. fordi udbudsmaterialet kun angav, at en udskydelse ville blive vægtet negativt i evalueringen – datoen var dermed et konkurrenceparameter, ikke et absolut krav. Tillægget om midlertidig fortsat brug af det gamle system var »en nødvendig og midlertidig foranstaltning« og ændrede hverken den grundlæggende leveringsforpligtelse, den økonomiske balance eller anvendelsesområdet.
- **Om ændringens værdi holder sig inden for et af de kvantitative lofter.** I [22/07999](#) (Stadler mod MJ Batteritog) accepterede nævnet et tilkøb af depotladningsfunktionalitet og en udskydelse af leveringstidsplanen med op til seks måneder, fordi tilkøbets værdi lå under både tærskelværdien og 10 %-grænsen, og fordi ændringen ikke berørte kontraktens overordnede karakter. Udgifter til ny ladeinfrastruktur skulle **ikke** medregnes, da de ikke var en del af den udbudte kontrakt.
- **Om prisstruktur og risikofordeling ændres.** I [24/10982](#) (Zeppelin mod FMI) var netop overgangen fra faste priser til en fleksibel model baseret på prisoverslag – med revisionsrettigheder og avancebegrænsninger – en selvstændig ændring af et grundlæggende element, fordi »prissætningsmodellen og risikofordelingen har stor betydning for leverandørers kommercielle vurdering«.

Den samlede pointe fra [22/14536](#) er instruktiv: en udskydelse af ibrugtagningsdatoen med i alt fire måneder på en kontrakt, der var indgået ca. et år før den oprindelige dato, var **ikke** væsentlig – dels fordi ibrugtagningsdatoen ikke var et mindstekrav, dels fordi udskydelsen skete med hjemmel i kontraktens egne bestemmelser om afklaringsfase og udskydelse af frister. De øvrige påberåbte ændringer var enten hjemlet i kontrakten eller konkurrenceudsat som del af udbuddet og havde en samlet værdi under 1,2 mio. kr.

LOV	Udbudsloven § 178, stk. 2	Udbudsloven § 179, stk. 1	Udbudsloven § 180, stk. 1
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Rammeaftale om læssemaskiner erklæret uden virkning efter ulovlig direkte tildeling og ændring af grundlæggende elementer		
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af kontrakt om lønsystem til DSB afvist		
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om kontraktændring for levering af batteritog		
	Klagenævnet for Udbud · Ændring af kontrakt om IT-system til vagtplanlægning udgjorde ikke en ulovlig direkte tildeling		

Klagenævnet for Udbud · Opsættende virkning ved ændring af udbudt rammeaftale før kontraktindgåelse

04.10.2019

Klagenævnet for Udbud · Væsentlig ændring af kontrakt om madudbringning krævede fornyet udbud

18.06.2013

§ 4 Mindstekrav som den skarpeste grænse – ændring før og efter kontraktindgåelse

Ingen kategori er mere afgørende i Klagenævnet for Udbuds praksis end **mindstekravet**. Nævnet henviser til forarbejderne til udbudsloven, hvoraf det fremgår, at en ændring af et mindstekrav som klart udgangspunkt er en ændring af et grundlæggende element.

I [21/10576](#) (Verdo Teknik mod Københavns Kommune) havde kommunen i et svar bedt tilbudsgiverne »se bort fra krav om maling af master« på ca. 4.700 master. Kommunen kaldte det en præcisering. Nævnet fandt, at det var en væsentlig ændring af kravspecifikationen – kravet var udtrykkeligt defineret som mindstekrav – og lagde bevisbyrden for det modsatte på kommunen. Lempelsen fra potentielt fuld maling til pletmaling var egnet til at **udvide kredsen af potentielle tilbudsgivere**. Det forhold, at de samme fem virksomheder bød i begge udbudsrunder, var ikke tilstrækkeligt til at løfte bevisbyrden.

Samme resultat i [21/02167](#) (Fineman mod Region Hovedstaden), hvor regionen i et spørgsmål/svar nedsatte et omsætningskrav proportionalt for nystartede virksomheder. Regionen kaldte det en præcisering af dokumentationskravet; nævnet kaldte det en lempelse af mindstekravet til økonomisk og finansiell formåen – og annullerede tildelingsbeslutningen, fordi regionen ikke kunne godtgøre, at ændringen ikke havde haft betydning for konkurrencen. Hensynet til den samfundsmæssige interesse i det pågældende EU-nødlager kunne ikke føre til et andet resultat.

Også i forhandlingsforløb slår mindstekravsgrænsen igennem. I [24/10982](#) havde FMI under et forhandlingsforløb efter [§ 80, stk. 1](#) accepteret en maskinmodel, der fraveg bindende mindstekrav til maksimal totalvægt og akseltryk. Det var i strid med [§ 80, stk. 2](#), hvorefter der netop **ikke må foretages ændringer i grundlæggende elementer i det oprindelige udbudsmateriale**. Tilsvarende fastslog nævnet i [24/01827](#) (Bruker mod Syddansk Universitet), at adgangen til udbud med forhandling var ulovlig, og i [23/12074](#) (Nuuday mod SKI), at en uberettiget overgang til udbud med forhandling medførte annullation af tildelingsbeslutningerne.

Modstykket er lige så vigtigt: **kun det, ordregiveren rent faktisk har gjort til mindstekrav, nyder denne beskyttelse**. Illustrationer:

Sag	Påstået mindstekrav	Nævnets kvalifikation
20/00982	Ibrugtagningsdag 1. januar 2020	Ikke mindstekrav – konkurrenceparameter
22/14536	Ibrugtagningsdato	Ikke mindstekrav – kravet angik projektplanens tre faser
20/05133	Beregningsmetode for overskudsgrad	Korrektion af åbenbar unøjagtighed
22/14551	Værdi for kortslutningsstrøm (Icp)	Ikke markeret som mindstekrav (REQ) – ikke ufravigeligt
22/03178	Certificering i hele rammeaftalens løbetid	Mindstekrav – men håndhævet, ikke frafaldet

Den praktiske lære: ordregiveren bærer risikoen for sin egen kravformulering i begge retninger. Betegner man et krav som mindstekrav, kan man ikke lempe det uden nyt udbud; undlader man at markere det som mindstekrav, kan man ikke bagefter afvise et tilbud på det.

LOV	Udbudsloven § 2, stk. 1	Udbudsloven § 80, stk. 1, 2	Udbudsloven § 178, stk. 2
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Rammeaftale om læsemaskiner erklæret uden virkning efter ulovlig direkte tildeling og ændring af grundlæggende elementer 25.09.2025 Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af kontrakt om lønsystem til DSB afvist 10.01.2025 Klagenævnet for Udbud · Ulovlig adgang til udbud med forhandling efter manglende opfyldelse af egnethedskrav 05.11.2024 Klagenævnet for Udbud · Annullation af tildelingsbeslutning efter uberettiget overgang til udbud med forhandling 16.05.2024 Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af kontrakt på kabelskabe: Vurdering af tilbuds konditionsmæssighed, begrundelse og dokumentation 03.02.2023 Klagenævnet for Udbud · Manglende håndhævelse af mindstekrav efter tildeling udgjorde ikke en ulovlig kontraktændring 20.06.2022 Klagenævnet for Udbud · Ændring af mindstekrav under udbudsproces førte til opsættende virkning 15.10.2021 Klagenævnet for Udbud · Ændring af mindstekrav til økonomisk formåen under udbudsproces førte til annullation af tildelingsbeslutning 15.07.2021 Klagenævnet for Udbud · Ændring af kontrakt om IT-system til vagtplanlægning udgjorde ikke en ulovlig direkte tildeling 23.06.2020 Klagenævnet for Udbud · Opsættende virkning i udbud om jordhåndtering: Fortolkning af mindstekrav og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivet 29.05.2020		

§ 5 Leverandørskifte efter konkurs og omstrukturering – § 182 og den ledende afgørelse 17/00041

[§ 178, stk. 2, nr. 4](#) gør udskiftning af leverandøren til en grundlæggende ændring som udgangspunkt. [§ 182](#) er ifølge forarbejderne den **udtømmende** regulering af, hvornår udskiftning alligevel er lovlig – enten via en klar, præcis og entydig ændringsklausul (nr. 1) eller ved indtrædelse som følge af omstrukturering, overtagelse, fusion, erhvervelse eller insolvens (nr. 2). Forarbejderne præciserer, at ordregiveren kan acceptere overdragelse fra et konkursbo, »såfremt de oprindelige kriterier for egnethedsvurderingen ... opfyldes af den nye leverandør, og såfremt det ikke medfører andre ændringer af grundlæggende elementer i kontrakten og ikke har til formål at omgå anvendelsen af loven«.

Den ledende afgørelse er [17/00041](#) (CFD mod Den Nationale Tolkemyndighed). Efter Tolkecenter Danmarks konkurs solgte konkursboet rammeaftalen til et holdingselskab, der stiftede SprogTegn ApS til at varetage opgaven. Tolkemyndigheden godkendte overdragelsen uden nyt udbud. Klagenævnet for Udbud fandt tre ting:

1. **Light-regimet fritager ikke.** Ydelserne var omfattet af udbudslovens afsnit III, jf. [§ 186](#), men nævnet bemærkede udtrykkeligt, at principperne for kontraktændringer som kodificeret i [§§ 178-183](#) fortsat fandt anvendelse.

2. **De oprindelige mindstekrav skal dokumenteres opfyldt af den nye leverandør.** Tolkemyndigheden havde ikke godtgjort, at SprogTegn opfyldte mindstekravet om at kunne tilbyde minimum 15 timers tolkning ugentligt. Dertil kom, at selskabet ikke kunne levere skrivetolkeydelser og manglede konkrete planer for efteruddannelse, som havde været et tildelingskriterium – altså »andre grundlæggende ændringer«, der selvstændigt spærrer for § 182, stk. 1, nr. 2.
3. **Bagatelreglen kan ikke bære værdien.** § 180 fandtes ikke anvendelig, fordi værdien af de overtagne aftaler oversteg tærskelværdien.

Resultatet var, at rammeaftalerne blev erklæret uden virkning for fremtiden efter klagenævnslovens § 17, stk. 1, og at Tolkemyndigheden blev pålagt en økonomisk sanktion på **150.000 kr.**

Sondringen mellem lovlig omstrukturering og ulovligt leverandørskifte trækkes stramt op af tidspunktet. I 2013-0035912 (Dansk Byggeri mod Viborg Kommune) gik den lavestbydende enkeltmandsvirksomhed konkurs, **for** der var indgået endelig bindende kontrakt. Kommunen indgik derefter kontrakt med et nystiftet anpartsselskab, som konkursboet havde overdraget ordrene til. Nævnet lagde afgørende vægt på, at der ikke var tale om ændring af et eksisterende kontraktforhold, men om tildeling af en kontrakt til en helt ny juridisk enhed, der ikke havde afgivet tilbud – og fandt fremgangsmåden ulovlig.

Omvendt accepterer Klagenævnet for Udbud omstruktureringer, der ikke rykker ved den juridisk forpligtede part. I 23/06414 (Kyndryl mod FMI) frasolgte NNIT sin IT-infrastrukturforretning til et nyt selskab kort efter prækvalifikationen; nævnet afviste klagen. Og i 24/04603 (JD-Contractor mod Energinet) havde en enkeltmandsvirksomhed overført alle aktiviteter og medarbejdere til et nyoprettet helejet datterselskab; nævnet frifandt Energinet, fordi den oprindelige virksomhed forblev den juridisk forpligtede tilbudsgiver med ret til at anvende underleverandører.

LOV

Lov om Klagenævnet for Udbud § 17, stk. 1

Udbudsloven § 178, stk. 2

Udbudsloven § 180

Udbudsloven § 182, stk. 1

Udbudsloven § 186

PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af kontrakt efter virksomhedsomstrukturering og påstået mangelfuld evaluering	31.03.2025
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af IT-driftskontrakt efter vindende tilbudsgivers omstrukturering afvist	24.01.2025
	Klagenævnet for Udbud · Overdragelse af rammeaftale efter konkurs anset for ulovlig direkte tildeling	26.06.2017
	Klagenævnet for Udbud · Ulovlig kontrakttildeling til nyt selskab efter oprindelig tilbudsgivers konkurs	21.03.2014

Bagatelreglen i § 180 og de øvrige undtagelser – de kvantitative lofter i praksis

§ 180, stk. 1 stiller **to kumulative** betingelser: værdien af ændringerne skal være lavere end tærskelværdierne i § 6 og lavere end 10 % af den oprindelige kontraktværdi for tjenesteydelses- og vareindkøbskontrakter (15 % for bygge- og anlægskontrakter). Dertil kommer, at ændringen efter **stk. 3** ikke må ændre kontraktens overordnede karakter, og at flere ændringer af samme kontrakt skal lægges sammen, jf. **stk. 2**.

Praksis viser, at det er det **første** led – tærskelværdien – der oftest vælter forsvaret. I 17/00041 havde Tolkemyndigheden gjort gældende, at værdien af de overtagne aftaler lå under tærskelværdien, men nævnet lagde til grund, at værdien oversteg den – og bagatelreglen faldt dermed bort, uanset procentberegningen.

Modsat i [22/07999](#), hvor nævnet under den parallelle bestemmelse i [forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 89, stk. 2](#) systematisk gennemgik alle tre led: tilkøbets værdi var lavere end direktivets tærskelværdi, lavere end 10 % af den oprindelige kontraktværdi, og ændringen berørte ikke kontraktens overordnede karakter. Klagen blev derfor ikke tillagt opsættende virkning. Samme metodik gik igen i [22/14536](#), hvor de påberåbte funktionsændringer samlet lå under 1,2 mio. kr. og i øvrigt var enten hjemlet i kontrakten eller konkurrenceudsat som led i udbuddet.

De øvrige undtagelser er sjældnere prøvet, men rammerne er klare:

- **§ 179 (ændringsklausuler).** Klausulen skal fastsætte **omfanget og arten** af ændringerne samt betingelserne for deres anvendelse. En generisk formulering rækker ikke. I [2013-0033303](#) (Aarhus Letbane) var formuleringen om, at »possible additional options ... will be defined in the course of negotiation process« i strid med gennemsigtighedsprincippet, og nævnet bemærkede udtrykkeligt, at kontrakter om sådanne uspecificerede optioner ville kunne erklæres for uden virkning.
- **§ 181 (supplerende ydelser).** Kræver både, at leverandørskifte ikke er muligt af økonomiske eller tekniske årsager, **og** at et skifte ville forårsage betydelige problemer eller væsentligt forøgede omkostninger. Argumentationsmønsteret er det samme som ved [§ 80, stk. 3, nr. 2](#) – se [2014-0037485](#) (Roche mod Region Sjælland), hvor nævnet fandt, at indkøbet snarere havde karakter af et »systemvalg« end supplerende leveringer.
- **§ 183 (uforudsete forhold).** Kræver, at behovet **ikke har kunnet forudses af en påpasselig ordregiver**. EU-Domstolen har i [C-441/22](#) fastslået, at sædvanlige vejrforhold og et lovbestemt byggeforbud, der var offentliggjort før kontraktindgåelsen, er forudsigelige og derfor ikke kan begrunde en fristforlængelse uden nyt udbud.
- **§ 184, stk. 2 (offentliggørelse).** Ændringer efter §§ 181 og 183 skal bekendtgøres i EU-Tidende. Undlades det, mister ordregiveren den gennemsigtighed, der ellers kunne have afskåret sanktionen »uden virkning«.

LOV

Udbudsloven § 6

Udbudsloven § 179, stk. 1

Udbudsloven § 180, stk. 1-3

Udbudsloven § 181

Udbudsloven § 183

Udbudsloven § 184, stk. 2

PRAKSIS	EU-Domstolen · Væsentlig ændring af offentlige kontrakter og fortolkning af uforudsigelige omstændigheder ved fristforlængelse	07.12.2023
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af kontrakt om lønsystem til DSB afvist	10.01.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om kontraktændring for levering af batteritog	26.08.2022
	Klagenævnet for Udbud · Overdragelse af rammeaftale efter konkurs anset for ulovlig direkte tildeling	26.06.2017
	Klagenævnet for Udbud · Afgørelse om opsættende virkning i sag om direkte tildeling af kontrakt på analyseudstyr	07.08.2014
	Klagenævnet for Udbud · Udbud af Aarhus Letbane: Uklarhed om optioner og afvisning af prækvalifikation	20.06.2013

Ulovlig direkte tildeling efter § 80 – de tre kumulative betingelser og selvskabt hastværk

Den anden hovedvej til ulovlig direkte tildeling er den uberettigede brug af [§ 80](#). Klagenævnet for Udbud fortolker bestemmelsen indskrænkende og lægger bevisbyrden på ordregiveren.

§ 80, stk. 5 (tvingende grunde). I [22/14569](#) (SundVikar mod Fællesindkøb Fyn) opstillede nævnet de tre kumulative betingelser med henvisning til EU-Domstolens dom i **sag C-126/03, Kommissionen mod Tyskland**: en uforudseelig begivenhed, en uopsættelighed af tvingende karakter, og en årsagsforbindelse mellem de to. Nævnet fandt, at **ingen** af dem var opfyldt:

»Det er klagenævnets vurdering, at Fællesindkøb Fyn ikke har løftet bevisbyrden for, at der forelå tvingende grunde, der ikke tillod at overholde de frister, som kræves ved andre fremgangsmåder.«

Afgørende var, at ordregiveren allerede tre måneder før aftaleophøret var orienteret om, at rammeaftalens maksimalværdi ville blive nået. Nævnet formulerede en generel norm: **en ordregivende myndighed bærer ansvaret for at kontrollere, at den maksimale værdi på en rammeaftale ikke overstiges**, og en ophævelse som følge heraf kan i almindelighed ikke betegnes som uforudsigelig. Om årsagsforbindelsen hedder det:

»Allerede fordi der ikke forelå en uforudseelig begivenhed eller tvingende grunde, som ikke tillod overholdelse af fristerne for en udbudsprocedure, er kravet om årsagsforbindelse ikke opfyldt.«

Samme mønster i [22/14543](#) (KN Rengøring mod Herlev Kommune): kommunen havde kendt kvalitetsproblemerne i månedsvi og allerede nedsat en projektgruppe for genudbud, før den ophævede kontrakten og indgik en 9,5 måneders dækningskontrakt. Situationen var ikke uforudseelig, og kommunen havde ikke løftet bevisbyrden for, at det var umuligt at overholde fristerne – heller ikke ved en hasteprocedure. Sanktionen blev **840.000 kr.**

I [19/07906](#) (Remondis mod Silkeborg Genbrug og Affald) var det ordregiverens egne to annullerede udbud – som skyldtes fejl hos ordregiverens rådgiver – der skabte hastværket. Nævnet fastslog, at disse omstændigheder kunne tilskrives ordregiveren, og at der derfor var tale om ulovlig direkte tildeling.

§ 80, stk. 3 (eneleverandør). Bevisbyrden er lige så tung. I [21/10232](#) (Inlead mod Det Digitale Folkebibliotek) havde klageren sandsynliggjort at besidde de nødvendige kompetencer, hvorefter ordregiveren ikke havde godtgjort, at kun én leverandør kunne løse opgaven. I [19/08892](#) (Smith & Nephew mod tre regioner) var det udslagsgivende, at regionerne ikke havde fremlagt den markedsanalyse, de påberåbte sig; nævnet henviste til, at undtagelsen i udbudsdirektivets artikel 32 skal fortolkes snævert. I [2015-1701](#) (Thermo Electron mod Københavns Universitet) bemærkede nævnet, at universitetet »relativt let« kunne have afklaret spørgsmålet ved en henvendelse til klageren. Bevisbyrden gælder også for de særlige undtagelser uden for § 80 – i [17/01105](#) (EnviDan og SUEZ mod Assens Spildevand) påhvilede bevisbyrden for forsknings- og udviklingsundtagelsen i [§ 22](#) ordregiveren.

Modstykket findes i [26/06113](#) (Protection Group Denmark mod FMI), hvor nævnet på foreløbigt grundlag ikke fandt udsigt til medhold i nogen af klagerens fem påstande mod en direkte tildeling af hjelmerammeaftaler begrundet i en eneleverandørsituation.

Udbudte kontrakter uden § 80-begrundelse. En række sager handler om, at ordregiveren slet ikke havde erkendt udbudspligten. I [21/01055](#) betragtede nævnet flere aftaler med samme leverandør som **ét samlet kontraktforhold**, og fandt, at Region Sjælland ikke havde løftet bevisbyrden for et sagligt og forsigtigt værdiskøn – bl.a. fordi der manglede dokumentation for det oprindelige skøn. I [21/14399](#) var en direkte tildeling under en SKI-rammeaftale i strid med rammeaftalens egne tildelingsprocedurer. I [22/06575](#) blev en almen boligorganisations afdelinger anset for selvstændige ordregivere efter [§ 31, stk. 2](#), så kun tre af 18 kontrakter var ulovlige. Og allerede i [03-85.975](#) sammenlagde nævnet værdien af to indkøb, der var foretaget i tæt tidsmæssig forbindelse, skulle bruges sammen og var finansieret af samme pulje.

LOV

Udbudsloven § 2, stk. 1

Udbudsloven § 22

Udbudsloven § 30, stk. 1

Udbudsloven § 31, stk. 2

Udbudsloven § 80, stk. 3, 5

PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Ingen opsættende virkning: Direkte tildeling af hjelmerammeaftaler til Galvion uden udbud fundet lovlig som eneleverandørsituation	03.08.2026
	Klagenævnet for Udbud · Ulovlig direkte tildeling af midlertidig rammeaftale om vikarydelser	14.05.2024
	Klagenævnet for Udbud · Direkte tildeling af rengøringskontrakt efter ophævelse var i strid med udbudsloven	25.04.2023
	Klagenævnet for Udbud · Direkte tildeling af vaskerikontrakter i almen boligorganisation var delvist ulovlig	16.09.2022
	Klagenævnet for Udbud · Direkte tildeling af IT-kontrakt på grund af tekniske årsager var uberettiget, men kontrakten blev ikke erklæret uden virkning	21.06.2022
	Klagenævnet for Udbud · Ulovlig direkte tildeling af kontrakt om dagtilbudssystem under SKI-rammeaftale	18.05.2022
	Klagenævnet for Udbud · Direkte tildeling af kontrakt om lægevikarydelser var i strid med udbudsloven	13.07.2021
	Klagenævnet for Udbud · Ulovlig direkte tildeling af kontrakt om affaldsindsamling opretholdt af hensyn til almenvellet	06.01.2021
	Klagenævnet for Udbud · Klage over direkte tildeling af kontrakt om sårbehandlingsudstyr tillagt opsættende virkning	20.12.2019
	Klagenævnet for Udbud · Klage over direkte tildeling af OPI-aftale om renseanlæg tillagt opsættende virkning	11.07.2017
	Klagenævnet for Udbud · Opsættende virkning i sag om direkte tildeling af kontrakt på laboratorieudstyr	16.03.2015
	Klagenævnet for Udbud · Køb af computere og printere via SKI-rammeaftale og overtrædelse af udbudsregler	29.09.2003

Dokumentations- og beviskrav – hvem skal bevise hvad ved

§ 8 Klagenævnet for Udbud

Bevisbyrdefordelingen er det mest forudsigelige element i Klagenævnet for Udbuds praksis på området, og den er skarpt asymmetrisk til ordregiverens ugunst.

Ordregiveren skal bevise:

- at en ændring **ikke** er en ændring af et grundlæggende element – udtrykkeligt fastslået i [21/10576](#) og [19/06803](#),
- at ændringen ikke har haft betydning for konkurrencen og dermed for udbuddets udfald, jf. [21/02167](#),
- at samtlige betingelser for en undtagelse i § 80 er opfyldt, jf. [22/14569](#), [22/14543](#) og [19/08892](#),
- at en ny leverandør opfylder de oprindelige egnedetskriterier, jf. [17/00041](#),
- at værdiskønnet ved kontraktindgåelsen var sagligt og forsigtigt, jf. [21/01055](#) og [24/05098](#).

Beviser Klagenævnet for Udbud typisk afviser eller kræver suppleret:

- **Efterrationaliseringer uden samtidig dokumentation.** I [21/01055](#) var det udslagsgivende, at der manglede dokumentation for det oprindelige værdiskøn.
- **Påberåbte, men ikke fremlagte, markedsanalyser.** [19/08892](#).
-

Faktisk deltagelse som bevis for uændret konkurrence. At de samme fem virksomheder bød i begge udbudsrunder var i [21/10576](#) ikke nok til at godtgøre, at konkurrencen ikke var fordrejet – vurderingen er hypotetisk og angår **potentielle** tilbudsgivere.

- **Manglende procesdokumentation.** I [22/14551](#) blev det anset for en overtrædelse, at ordregiveren ikke havde udarbejdet referater fra forhandlingsmøderne.

Ordregiveren har omvendt ikke en generel undersøgelsespligt. Nævnet har i flere sager fastslået, at en ordregiver som udgangspunkt kan lægge tilbudsgiverens egne oplysninger til grund, medmindre det er **åbenbart**, at de er forkerte – se [22/14551](#) og [22/14536](#), hvor en erklæring fra leverandøren om et ukorrigeret produktnavneskift i faktureringsystemet var tilstrækkelig til at afvise påstanden om en tilføjelse af et helt system.

Processuelt bemærkes, at [bekendtgørelse om Klagenævnet for Udbud § 6](#) forpligter indklagede til at afgive en redegørelse og fremsende sagens dokumenter inden en fastsat frist, og at nævnet kan tillægge manglende opfyldelse **processuel skadevirkning**. Klagenævnet for Udbud præciserede i [22/14536](#), at en tilsidesættelse heraf ikke er genstand for en selvstændig påstand og afgørelse, men netop udmøntes som processuel skadevirkning – og kun, hvis nævnet faktisk har krævet oplysninger udleveret.

LOV

[Lov om Klagenævnet for Udbud § 11, stk. 2](#)
[Udbudsloven § 30, stk. 1](#)
[Udbudsloven § 80, stk. 5](#)
[Udbudsloven § 178, stk. 2](#)

PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af kontrakt om lønsystem til DSB afvist	10.01.2025
	Klagenævnet for Udbud · Kommunes skøn over rammeaftales værdi var mangelfuldt – klage tillagt opsættende virkning	21.06.2024
	Klagenævnet for Udbud · Ulovlig direkte tildeling af midlertidig rammeaftale om vikarydelser	14.05.2024
	Klagenævnet for Udbud · Direkte tildeling af rengøringskontrakt efter ophævelse var i strid med udbudsloven	25.04.2023
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af kontrakt på kabelskabe: Vurdering af tilbuds konditionsmæssighed, begrundelse og dokumentation	03.02.2023
	Klagenævnet for Udbud · Ændring af mindstekrav under udbudsproces førte til opsættende virkning	15.10.2021
	Klagenævnet for Udbud · Ændring af mindstekrav til økonomisk formåen under udbudsproces førte til annullation af tildelingsbeslutning	15.07.2021
	Klagenævnet for Udbud · Direkte tildeling af kontrakt om lægevikarydelser var i strid med udbudsloven	13.07.2021
	Klagenævnet for Udbud · Klage over direkte tildeling af kontrakt om sårbehandlingsudstyr tillagt opsættende virkning	20.12.2019
	Klagenævnet for Udbud · Opsættende virkning ved ændring af udbudt rammeaftale før kontraktindgåelse	04.10.2019
	Klagenævnet for Udbud · Overdragelse af rammeaftale efter konkurs anset for ulovlig direkte tildeling	26.06.2017

§ 9 Klagebehandling, frister og sanktioner ved Klagenævnet for Udbud

Klageadgang og gebyr. Klage indgives skriftligt til Klagenævnet for Udbud, og der skal senest samtidig ske underretning af ordregiveren. Efter [bekendtgørelse om Klagenævnet for Udbud § 5, stk. 3](#) indbetales et gebyr på 10.000 kr., som tilbagebetales ved afvisning og – efter [§ 9](#) – når klageren får helt eller delvist medhold. Nævnet kan i samme situation pålægge indklagede at betale klagerens sagsomkostninger; i [24/10982](#) blev FMI pålagt 40.000 kr. Taber klageren, går omkostningerne den anden vej – i [22/14536](#) skulle Gavdi betale DSB 50.000 kr.

Klagefrister. Kvalifikationen af påstanden afgør fristen, og det har afgørende betydning i kontraktændringssager:

- Påstande, der reelt angår **tildelingsbeslutningen**, er underlagt 45-dagesfristen i [klagenævnslovens § 7, stk. 2, nr. 1](#). I [22/07999](#) afviste nævnet påstandene om frafald af et mindstekrav, fordi de reelt angik, om det vindende tilbud oprindeligt opfyldte mindstekravet – og klagen var indgivet mere end tre måneder efter bekendtgørelsen om kontraktindgåelse.
- Påstande om **rammeaftaler** er underlagt 6-månedersfristen i [§ 7, stk. 2, nr. 3](#). I [22/03178](#) blev en subsidiaer annullationspåstand afvist som for sen efter denne bestemmelse. I [24/10982](#) udvidede nævnet derimod anvendelsesområdet: klager over rammeaftaler indgået efter [§ 80](#) omfattes **også** af 6-månedersfristen, fordi samme hensyn – at overtrædelser opdages sent – gør sig gældende som ved ordinære rammeaftaler.

Opsættende virkning. Klagenævnet for Udbud anvender de tre kumulative betingelser i [§ 12, stk. 2](#): *fumus boni juris*, uopsættelighed og interesseafvejning. Særligt i sager om **direkte tildeling** er uopsættelighed nærmest givet – som formuleret i [2015-1701](#) vil klageren lide et uopretteligt tab, fordi det er næsten umuligt efterfølgende at løfte bevisbyrden for et erstatningskrav. Nævnet har flere gange tilføjet, at en ordregiver, der vælger en undtagelsesprocedure eller offentliggør en profylaksebekendtgørelse, **må påregne risikoen for en klage med opsættende virkning** – jf. [17/01105](#). I ordinære tildelingssager falder anmodningen derimod ofte på uopsættelighedskravet, fordi det at tabe et udbud er en påregnelig kommerciel risiko.

Uden virkning og alternative sanktioner. Efter [klagenævnslovens § 17, stk. 1, nr. 1](#) skal en kontrakt erklæres uden virkning, når ordregiveren har indgået den uden forudgående offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse, jf. dog [§ 4](#). To modifikationer er centrale:

1. **Profylaksebekendtgørelse og fornøden omhu.** I [21/10232](#) var den direkte tildeling ulovlig, men kontrakten blev ikke erklæret uden virkning, fordi ordregiveren havde offentliggjort en profylaksebekendtgørelse, overholdt standstill-perioden og udvist den »fornødne omhu« – selv om vurderingen viste sig forkert. Dermed bortfaldt også den økonomiske sanktion.
2. **Almenhedens interesser, § 17, stk. 3.** I [19/07906](#) blev en ulovligt tildelt affaldskontrakt opretholdt af hensyn til folkesundheden og den lange leveringstid på renovationskøretøjer; i [21/01055](#) blev kontrakten opretholdt frem til en fastsat dato af hensyn til lægedækningen. Omvendt afviste nævnet i [21/14399](#) og i [24/10982](#) – hvor selv operative og forsvarssikkerhedsmæssige hensyn ikke rakte – at anvende undtagelsen.

En kontrakt kan kun erklæres uden virkning for **fremtidige** leverancer, jf. [§ 18, stk. 1](#). Er kontrakten udløbet eller opfyldt, fastsættes i stedet en alternativ økonomisk sanktion efter [§ 19](#). Er ordregiveren ikke omfattet af reglerne om økonomisk sanktion – fx en almen boligorganisation – indgiver nævnet i stedet politianmeldelse efter [§ 18, stk. 3](#), som det skete i [20/13321](#) og [22/06575](#).

Sanktionsniveauet. [22/14569](#) rummer den klareste redegørelse for metoden: kontraktværdien fastsættes skønsmæssigt, udgangspunktet for de alvorligste overtrædelser ([§ 17, stk. 1, nr. 1](#)) er **5 % af kontraktværdien**, og herfra nedsættes skønsmæssigt for formildende omstændigheder – i sagen at ordregiveren havde reageret straks, gennemført en tilbudsindhentning før aftaleindgåelsen og fastsat en kort frist ved genudbuddet:

»Klagenævnet finder herefter, at den økonomiske sanktion skønsmæssigt skal fastsættes til 400.000 kr.«

Niveauet i praksis:

Sag	Overtrædelse	Sanktion

17/00041	Leverandørskifte efter konkurs	150.000 kr.
21/14399	Direkte tildeling i strid med rammeaftale	120.000 kr.
22/14588	Tildeling til ukonditionsmæssigt tilbud, kontrakt opfyldt	190.000 kr.
22/14569	Midlertidig rammeaftale uden udbud	400.000 kr.
21/01055	Udbudt kontrakt over tærskelværdi	700.000 kr.
22/14543	Dækningskontrakt uden § 80-hjemmel	840.000 kr.
24/10982	Ændring af grundlæggende elementer under forhandling	2.600.000 kr.

Sanktionen betales til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, jf. § 19, stk. 4. Klagenævnet for Udbuds afgørelser er **bindende** og kan indbringes for domstolene.

LOV

[Lov om Klagenævnet for Udbud § 4](#)
[Lov om Klagenævnet for Udbud § 7, stk. 2](#)
[Lov om Klagenævnet for Udbud § 12, stk. 2](#)
[Lov om Klagenævnet for Udbud § 17, stk. 1, 3](#)
[Lov om Klagenævnet for Udbud § 18, stk. 1, 3](#)
[Lov om Klagenævnet for Udbud § 19, stk. 4](#)

PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Rammeaftale om læsemaskiner erklæret uden virkning efter ulovlig direkte tildeling og ændring af grundlæggende elementer	25.09.2025
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af kontrakt om lønsystem til DSB afvist	10.01.2025
	Klagenævnet for Udbud · Ulovlig direkte tildeling af midlertidig rammeaftale om vikarydelser	14.05.2024
	Klagenævnet for Udbud · Direkte tildeling af rengøringskontrakt efter ophævelse var i strid med udbudsloven	25.04.2023
	Klagenævnet for Udbud · Annullering af tildelingsbeslutning og økonomisk sanktion på grund af ukonditionsmæssigt tilbud	20.03.2023
	Klagenævnet for Udbud · Direkte tildeling af vaskerikontrakter i almen boligorganisation var delvist ulovlig	16.09.2022
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om kontraktændring for levering af batteritog	26.08.2022
	Klagenævnet for Udbud · Direkte tildeling af IT-kontrakt på grund af tekniske årsager var uberettiget, men kontrakten blev ikke erklæret uden virkning	21.06.2022
	Klagenævnet for Udbud · Manglende håndhævelse af mindstekrav efter tildeling udgjorde ikke en ulovlig kontraktændring	20.06.2022
	Klagenævnet for Udbud · Ulovlig direkte tildeling af kontrakt om dagtilbudssystem under SKI-rammeaftale	18.05.2022
	Klagenævnet for Udbud · Tildeling af rammeaftale som 'nr. 1 i kaskaden' var bindende trods udbudsmaterialets beskrivelse af en anden tildelingsmodel	06.10.2021
	Klagenævnet for Udbud · Direkte tildeling af kontrakt om lægevikarydelser var i strid med udbudsloven	13.07.2021
	Klagenævnet for Udbud · Ulovlig direkte tildeling af kontrakt om affaldsindsamling opretholdt af hensyn til almenvellet	06.01.2021
	Klagenævnet for Udbud · Klage over direkte tildeling af OPI-aftale om renseanlæg tillagt opsættende virkning	11.07.2017
	Klagenævnet for Udbud · Overdragelse af rammeaftale efter konkurs anset for ulovlig direkte tildeling	26.06.2017
	Klagenævnet for Udbud · Opsættende virkning i sag om direkte tildeling af kontrakt på laboratorieudstyr	16.03.2015

§ 10 Samspillet med EU-Domstolen – artikel 72 som fortolkningsramme

Udbudslovens §§ 178-184 gennemfører [artikel 72 i udbudsdirektivet 2014/24/EU](#), og forarbejderne betegner reglerne som »i vidt omfang en kodificering af gældende ret, som er fastslået ved retspraksis fra EU-domstolen«. Klagenævnet for Udbud anvender derfor Domstolens praksis direkte – presstext-kriteriet blev refereret ordret allerede i [2012-0032150](#), og forsyningsvirksomhedsdirektivets parallelbestemmelse i [artikel 89](#) anvendes i sager om forsyningsvirksomheder, jf. [22/07999](#) og [22/14536](#).

Fire nyere domme præciserer rammen:

- **C-441/22** – en væsentlig ændring forudsætter **ikke** en skriftlig ændringsaftale; den kan udledes af parternes fælles vilje. Sædvanlige vejrforhold og et lovbestemt byggeforbud offentliggjort før kontraktindgåelsen er forudsigelige for en påpasselig ordregiver og kan derfor ikke bære en fristforlængelse uden nyt udbud. Dommen er direkte relevant for anvendelsen af [§ 183, nr. 1](#).
- **C-820/24** – en kontrakt er ikke længere »i sin løbetid«, når ydelserne er fuldt udført, endeligt modtaget og den endelige faktura er udstedt, selv om betaling endnu ikke er sket. Efter dette tidspunkt kan der overhovedet ikke ændres uden ny udbudsprocedure; det, der fremstår som en »ændring«, er reelt en ny kontrakt.
- **C-282/24** – om ændring af vederlagsmodellen i rammeaftaler og grænsen for, hvornår en kontrakts **overordnede karakter** ændres. Kriteriet går igen i [§ 179, stk. 1](#), [§ 180, stk. 3](#) og [§ 183, nr. 2](#), og det var netop ændringen af prisstruktur og risikoallokering, der var udslagsgivende i [24/10982](#).
- **C-263/19** – EU-retten er ikke til hinder for, at både ordregiveren **og** leverandøren pålægges bøder ved en ulovlig kontraktændring, men bøderne skal fastsættes efter hver parts konkrete adfærd og kan ikke udmåles automatisk alene ud fra kontraktforholdet eller den manglende udbudsprocedure. Det svarer til den individualiserende, skønsmæssige udmåling, Klagenævnet for Udbud anvender.

Hertil kommer [C-496/18](#), hvorefter kontroldirektiverne hverken pålægger eller forbyder ex officio-klageprocedurer over kontraktændringer, men retssikkerhedsprincippet forbyder national lovgivning, der med tilbagevirkende kraft genåbner allerede forældede klagefrister. Dommen understøtter den betydning, Klagenævnet for Udbud tillægger klagefristerne i [klagenævnslovens § 7](#).

LOV	Lov om Klagenævnet for Udbud § 7	Udbudsloven § 178	Udbudsloven § 179, stk. 1
	Udbudsloven § 180, stk. 3	Udbudsloven § 183	
PRAKSIS	EU-Domstolen · Hvornår er en offentlig kontrakt »i sin løbetid«? EU-Domstolen om ændring efter endelig faktura (C-820/24)		04.06.2026
	EU-Domstolen · Ændring af vederlagsmodellen i rammeaftaler: Grænsen for ændring af en kontrakts overordnede karakter		16.10.2025
	EU-Domstolen · Væsentlig ændring af offentlige kontrakter og fortolkning af uforudsigelige omstændigheder ved fristforlængelse		07.12.2023
	EU-Domstolen · Sanktioner mod både ordregiver og tilslagsmodtager ved ulovlig ændring af offentlige kontrakter		14.05.2020
	EU-Domstolen · Domstolens afgørelse om retssikkerhed og tidsfrister for myndigheders kontrol af offentlige udbudscontrakter		26.03.2020
	Klagenævnet for Udbud · Rammeaftale om læsemaskiner erklæret uden virkning efter ulovlig direkte tildeling og ændring af grundlæggende elementer		25.09.2025
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af kontrakt om lønsystem til DSB afvist		10.01.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om kontraktændring for levering af batteritog		26.08.2022
	Klagenævnet for Udbud · Væsentlig ændring af kontrakt om madudbringning krævede fornyet udbud		18.06.2013

Sammenhæng med dansk domstolspraksis – ophævelse, genudbud og erstatning

§ 11

Klagenævnet for Udbuds kendelser kan indbringes for domstolene, og de almindelige domstole afgør de spørgsmål, der ligger uden for nævnets kompetence. Højesteret har endnu ikke prøvet den centrale problemstilling om grænsen mellem lovlig kontraktændring og ulovlig direkte tildeling, men landsretspraksis udgør et vigtigt supplement på to punkter.

Ophævelsesretten som forudsætning for et lovligt genudbud. En række af nævnets sager om § 80 udspringer af, at ordregiveren har ophævet en løbende kontrakt og derefter står uden leverandør. Om ophævelsen var berettiget, afgøres af domstolene efter almindelige kontraktretlige regler – og udfaldet er langt fra givet:

- I [BS-2948/2022-OLR](#) og [BS-4949/2022-OLR](#) fandt Østre Landsret Fredensborg Kommunes ophævelse af en kontrakt om bygherre- og byggeforretningsførerfunktionen berettiget, fordi en budgetoverskridelse på 18 mio. kr. på en ramme på ca. 138 mio. kr. udgjorde væsentlig misligholdelse. Kommunen fik medhold i tilbagebetaling af ca. 6 mio. kr.
- I [BS-11613/2023-VLR](#) fandt Vestre Landsret Haderslev Kommunes ophævelse af en kontrakt om personlig pleje og praktisk bistand berettiget på grund af systematisk dobbeltplanlægning og uberettiget afregning; kommunen fik 3.384.343 kr. i erstatning. Byretten var nået til det modsatte resultat i [BS-43688/2021-SON](#), hvor kommunen ikke havde godtgjort væsentlig misligholdelse, fordi dataanalysen hverken var forelagt selskabet eller fulgt op med konkrete undersøgelser.

Parallellen til Klagenævnet for Udbuds praksis er tydelig: i [22/14543](#) var det netop det lange forløb frem mod ophævelsen, der gjorde, at det efterfølgende hastværk ikke kunne kaldes uforudseeligt. Jo længere en ordregiver bruger på at dokumentere misligholdelsen – hvilket domstolspraksis viser er nødvendigt – desto vanskeligere bliver det at påberåbe sig § 80, stk. 5, bagefter.

Erstatning. Klagenævnet for Udbud kan tilkende erstatning, men kompetencen er begrænset til det tab, der er en direkte følge af den konstaterede udbudsovertrædelse; spørgsmål med flere potentielle skadevoldere eller rent obligationsretlige krav hører under domstolene. Erstatningsvejen ved de almindelige domstole er anerkendt, jf. [BS-2766/1996-VLR](#), hvor Vestre Landsret på baggrund af en forudgående kendelse fra Klagenævnet for Udbud tilkendte 1,1 mio. kr. i erstatning for mistet positiv opfyldelsesinteresse, fordi Aalborg Kommune havde antaget et tilbud, der ikke var til stede ved tilbudsåbningen.

Denne praksisoversigt behandler ikke sanktionssiden i dybden – sanktionerne »uden virkning« og de alternative sanktioner behandles nærmere under [annullation-udbud](#), procesreglerne under [klagenævnet-for-udbud-procedure](#), rammeaftalers varighed og miniudbud under [udbud-rammeaftaler](#) og den generelle udbudsret under [udbudsret](#).

LOV

[Lov om Klagenævnet for Udbud § 8, stk. 1](#)

[Udbudsloven § 80, stk. 5](#)

[Udbudsloven § 185, stk. 1, 2](#)

PRAKSIS	Landsretten · Landsretten fandt kommunes ophævelse af entreprisekontrakt på grund af 18 mio. kr. budgetoverskridelse berettiget	06.06.2025
	Landsretten · Haderslev Kommune vinder sag om ophævelse af kontrakt med Appelindstævnte ApS grundet væsentlig misligholdelse	11.04.2024
	Landsretten · Erstatning for tabt fortjeneste ved overtrædelse af reglerne om offentligt udbud	14.03.2000
	Byretten · Sag om uberettiget ophævelse af kontrakt om hjemmepleje	16.01.2023

Sammenfatning – de bærende linjer i Klagenævnet for Udbuds

§ 12 praksis

Klagenævnet for Udbuds praksis på området kan sammenfattes i seks linjer.

For det første er kvalifikationen af en kontraktændring et udbudsretligt spørgsmål under nævnets fulde prøvelse – også når ændringen er gennemført med hjemmel i kontraktens egne bestemmelser. Ordregiveren kan ikke aftale sig ud af udbudsretten.

For det andet er bevisbyrden systematisk placeret hos ordregiveren. Ordregiveren skal godtgøre, at ændringen ikke er grundlæggende, at en undtagelse i §§ 179-183 er opfyldt, eller at samtlige betingelser for en direkte tildeling efter § 80 foreligger. Efterrationaliseringer uden samtidig dokumentation løfter ikke bevisbyrden.

For det tredje er mindstekravet den skarpeste grænse. Ændring eller lempelse af et krav, ordregiveren selv har betegnet som mindstekrav, er som klart udgangspunkt en ændring af et grundlæggende element – hvad enten det sker i et spørgsmål/svar under udbuddet (21/10576, 21/02167), i et forhandlingsforløb (24/10982) eller efter kontraktindgåelse (17/00041).

For det fjerde er leverandørskifte efter konkurs kun lovligt, hvis ordregiveren kan dokumentere, at den nye leverandør opfylder de **oprindelige** kriterier for kvalitativ udvælgelse, at der ikke sker andre grundlæggende ændringer, og at der ikke sigtes mod omgåelse. Bagatelreglen kan kun redde situationen, hvis værdien ligger under **både** tærskelværdien og procentgrænsen.

For det femte kan selvskabt hastværk aldrig bære en direkte tildeling. Annullerede udbud, manglende styring af en rammeaftales maksimalværdi, forsinket reaktion på et varslet aftaleophør eller et langvarigt forudgående forløb frem mod en ophævelse er alle omstændigheder, ordregiveren selv bærer risikoen for.

For det sjette kan risikoen dæmpes – men ikke fjernes – ved gennemsigtighed. En profylaksebekendtgørelse efter [klagenævnslovens § 4](#), kombineret med overholdt standstill og en reelt gennemført forudgående vurdering, kan afskære sanktionen »uden virkning«, jf. 21/10232 – men den beskytter ikke mod, at klagen tillægges opsættende virkning, og den fritager ikke for annulation af tildelingsbeslutningen. Tilsvarende udløser ændringer efter §§ 181 og 183 en selvstændig offentliggørelsespligt efter [§ 184, stk. 2](#), som i praksis er ordregiverens bedste værn.

LOV	Lov om Klagenævnet for Udbud § 4	Udbudsloven § 80, stk. 5	Udbudsloven § 178, stk. 1, 2
	Udbudsloven § 180, stk. 1	Udbudsloven § 182	Udbudsloven § 184, stk. 2

PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Rammeaftale om læssemaskiner erklæret uden virkning efter ulovlig direkte tildeling og ændring af grundlæggende elementer	25.09.2025
	Klagenævnet for Udbud · Direkte tildeling af IT-kontrakt på grund af tekniske årsager var uberettiget, men kontrakten blev ikke erklæret uden virkning	21.06.2022
	Klagenævnet for Udbud · Ændring af mindstekrav under udbudsproces førte til opsættende virkning	15.10.2021
	Klagenævnet for Udbud · Ændring af mindstekrav til økonomisk formåen under udbudsproces førte til annulation af tildelingsbeslutning	15.07.2021
	Klagenævnet for Udbud · Overdragelse af rammeaftale efter konkurs anset for ulovlig direkte tildeling	26.06.2017

REFERENCE Lovgrundlag

6 paragraffer

Lov om Klagenævnet for Udbud § 17	stk. 1	Udbudsloven § 80	stk. 3, 5
Udbudsloven § 178	stk. 1, 2	Udbudsloven § 180	stk. 1
Udbudsloven § 182		Udbudsloven § 183	

MATERIALE Citerede afgørelser

46 afgørelser

EU-DOMSTOLEN · EUROPÆISK DOMSTOL

5

04.06.2026	Hvornår er en offentlig kontrakt »i sin løbetid«? EU-Domstolen om ændring efter endelig faktura (C-820/24)	C-820/24
16.10.2025	Ændring af vederlagsmodellen i rammeaftaler: Grænsen for ændring af en kontrakts overordnede karakter	C-282/24
07.12.2023	Væsentlig ændring af offentlige kontrakter og fortolkning af uforudsigelige omstændigheder ved fristforlængelse	C-441/22
14.05.2020	Sanktioner mod både ordregiver og tilslagsmodtager ved ulovlig ændring af offentlige kontrakter	C-263/19
26.03.2020	Domstolens afgørelse om retssikkerhed og tidsfrister for myndigheders kontrol af offentlige udbudskontrakter	C-496/18

LANDSRETTE · ANKEINSTANS

3

06.06.2025	Landsretten fandt kommunes ophævelse af entreprisekontrakt på grund af 18 mio. kr. budgetoverskridelse berettiget	10009-11713
11.04.2024	Haderslev Kommune vinder sag om ophævelse af kontrakt med Appelindstævnte ApS grundet væsentlig misligholdelse	5701-6815
14.03.2000	Erstatning for tabt fortjeneste ved overtrædelse af reglerne om offentligt udbud	5451-6536

BYRETTE · FØRSTE INSTANS

1

16.01.2023	Sag om uberettiget ophævelse af kontrakt om hjemmepleje	5605-6705
------------	---	-----------

KLAGENÆVNET FOR UDBUD · NÆVN / KLAGEINSTANS

37

01.09.2026	Silkeborg Kommunes tilbudsindhentning om busvedligeholdelse efter udbudslovens § 193 var lovlig – klage ikke taget til følge	25-10250
03.08.2026	Ingen opsættende virkning: Direkte tildeling af hjælmerammeaftaler til Galvion uden udbud fundet lovlig som eneleverandørsituation	26-06113
25.09.2025	Rammeaftale om læsemaskiner erklæret uden virkning efter ulovlig direkte tildeling og ændring af grundlæggende elementer	24/10982

31.03.2025	Klage over tildeling af kontrakt efter virksomhedsomstrukturering og påstået mangelfuld evaluering	24/04603
24.01.2025	Klage over tildeling af IT-driftskontrakt efter vindende tilbudsgivers omstrukturering afvist	23/06414
10.01.2025	Klage over tildeling af kontrakt om lønsystem til DSB afvist	22/14536
20.11.2024	Klage over manglende ophævelse af kontrakt efter annulleret tildelingsbeslutning	24/03766
05.11.2024	Ulovlig adgang til udbud med forhandling efter manglende opfyldelse af egnethedskrav	24/01827
21.06.2024	Kommunes skøn over rammeaftales værdi var mangelfuldt – klage tillagt opsættende virkning	24/05098
16.05.2024	Annulatio af tildelingsbeslutning efter uberettiget overgang til udbud med forhandling	23/12074
14.05.2024	Ulovlig direkte tildeling af midlertidig rammeaftale om vikarydelser	22/14569
25.04.2023	Direkte tildeling af rengøringskontrakt efter ophævelse var i strid med udbudsloven	22/14543
20.03.2023	Annulering af tildelingsbeslutning og økonomisk sanktion på grund af ukonditionsmæssigt tilbud	22/14588
03.02.2023	Klage over tildeling af kontrakt på kabelskabe: Vurdering af tilbuds konditionsmæssighed, begrundelse og dokumentation	22/14551
16.09.2022	Direkte tildeling af vaskerikontrakter i almen boligorganisation var delvist ulovlig	22/06575
26.08.2022	Afslag på opsættende virkning i sag om kontraktændring for levering af batteritog	22/07999
21.06.2022	Direkte tildeling af IT-kontrakt på grund af tekniske årsager var uberettiget, men kontrakten blev ikke erklæret uden virkning	21/10232
20.06.2022	Manglende håndhævelse af mindstekrav efter tildeling udgjorde ikke en ulovlig kontraktændring	22/03178
18.05.2022	Ulovlig direkte tildeling af kontrakt om dagtilbudssystem under SKI-rammeaftale	21/14399
15.10.2021	Ændring af mindstekrav under udbudsproces førte til opsættende virkning	21/10576
06.10.2021	Tildeling af rammeaftale som 'nr. 1 i kaskaden' var bindende trods udbudsmaterialets beskrivelse af en anden tildelingsmodel	20/13321
15.07.2021	Ændring af mindstekrav til økonomisk formåen under udbudsproces førte til annullation af tildelingsbeslutning	21/02167
13.07.2021	Direkte tildeling af kontrakt om lægevikarydelser var i strid med udbudsloven	21/01055
06.01.2021	Ulovlig direkte tildeling af kontrakt om affaldsindsamling opretholdt af hensyn til almenvellet	19/07906
23.06.2020	Ændring af kontrakt om IT-system til vagtplanlægning udgjorde ikke en ulovlig direkte tildeling	20/00982

29.05.2020	Opsættende virkning i udbud om jordhåndtering: Fortolkning af mindstekrav og gennemsigtighed i forsyningsvirksomhedsdirektivet	20/05133
20.12.2019	Klage over direkte tildeling af kontrakt om sårbehandlingsudstyr tillagt opsættende virkning	19/08892
04.10.2019	Opsættende virkning ved ændring af udbudt rammeaftale før kontraktindgåelse	19/06803
11.07.2017	Klage over direkte tildeling af OPI-aftale om renseanlæg tillagt opsættende virkning	17/01105
26.06.2017	Overdragelse af rammeaftale efter konkurs anset for ulovlig direkte tildeling	17/00041
26.10.2016	Kommunes skøn over kontraktværdi for ydelser efter serviceloven anset for sagligt	2016-3559
16.03.2015	Opsættende virkning i sag om direkte tildeling af kontrakt på laboratorieudstyr	2015-1701
07.08.2014	Afgørelse om opsættende virkning i sag om direkte tildeling af kontrakt på analyseudstyr	2014-0037485
21.03.2014	Ulovlig kontrakttildeling til nyt selskab efter oprindelig tilbudsgivers konkurs	2013-0035912
20.06.2013	Udbud af Aarhus Letbane: Uklarhed om optioner og afvisning af prækvalifikation	2013-0033303
18.06.2013	Væsentlig ændring af kontrakt om madudbringning krævede fornyet udbud	2012-0032150
29.09.2003	Køb af computere og printere via SKI-rammeaftale og overtrædelse af udbudsregler	03-85.975

05

PRAKSISOVERSIGT · KLAGENÆVNET FOR UDBUD

Praksisoversigt over light-regime – sociale og andre specifikke tjenesteydelser

Ordregivers vide skøn under udbudslovens afsnit III i Klagenævnet for Udbuds praksis

Version 1 · Opdateret 29. maj 2026 · 17 afgørelser · 2007-2025

[Læs online](#)**INTRODUKTION**

Denne praksisoversigt kortlægger Klagenævnet for Udbuds praksis om udbud efter light-regimet i udbudslovens afsnit III – sociale og andre specifikke tjenesteydelser som sundheds-, social-, vikar- og uddannelsesydelser. Under dette regime har ordregiver en særlig frihed til at tilrettelægge proceduren: det detaljerede krav i § 160 om evalueringsmetode finder ikke anvendelse, og ordregiver skal alene fastlægge en procedure, der iagttager ligebehandling og gennemsigtighed i § 2. Klagenævnet for Udbud anerkender et meget vidt skøn ved tilbudsevalueringen, men håndhæver samtidig, at de grundlæggende principper og kontraktændringsreglerne gælder fuldt ud, og annullerer tildelinger, når et grundlæggende element ændres under processen.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Klagenævnet for Udbud fastslår i fast praksis, at det detaljerede krav i udbudsloven § 160 om beskrivelse af evalueringsmetoden ikke finder anvendelse under light-regimet – ordregiver skal alene fastlægge en procedure, der iagttager ligebehandling og gennemsigtighed i § 2.
- 02** Klagenævnet for Udbud accepterer, at præcis matematisk vægtning af underkriterierne kan være uden praktisk betydning, når den vindende tilbudsgiver er vurderet bedst på samtlige underkriterier.
- 03** Klagenævnet for Udbud kræver, at de grundlæggende principper i § 2 overholdes fuldt ud også under light-regimet, og anser ændring af et mindstekrav til egnethed under processen for en ændring af et grundlæggende element, der kræver et nyt udbud.
- 04** Klagenævnet for Udbud afviser klager over ordregivers kvalitative skøn, medmindre skønnet er usagligt, hviler på et forkert grundlag eller åbenbart er overskredet.
- 05** Klagenævnet for Udbud lægger gentagne gange vægt på, at tilbudsgiveren selv bærer risikoen for uklarheder i sit eget tilbud.
- 06** Klagenævnet for Udbud anvender kontraktændringsreglerne i §§ 178-183 – herunder reglerne om leverandørskifte – også på kontrakter indgået under light-regimet.

- 07** Klagenævnet for Udbud accepterer en kort beskrivelse af tildelingsproceduren i udbudsbekendtgørelsen ved prækvalifikation efter § 187, medmindre ordregiver har fastsat usædvanlige tildelingskriterier.
- 08** Klagenævnet for Udbud annullerer kun en tildeling, hvis en konstateret overtrædelse er væsentlig og kan have påvirket udfaldet eller kredsen af tilbudsgivere.

Light-regimets retsgrundlag og rammen for Klagenævnet for Udbuds prøvelse

§ 1

Indkøb af sociale og andre specifikke tjenesteydelser – typisk sundheds-, social-, uddannelses- og vikarydelser opført i udbudsdirektivets bilag XIV – er omfattet af [udbudslovens afsnit III](#), det såkaldte light-regime. Reglerne gennemfører [udbudsdirektiv 2014/24/EU artikel 74-77](#). § 186 fastlægger anvendelsesområdet og tærskelværdien, § 187 regulerer offentliggørelse og tildeling, og § 188 giver ordregiver frihed til selv at tilrettelægge proceduren under iagttagelse af principperne i § 2.

Tærskelværdien er markant højere end for almindelige tjenesteydelser efter afsnit II. Den udgør for 2026-2027 5.595.000 kr., jf. [Vejledning om indgåelse af horisontale samarbejdsaftaler og om anmodninger i det nære sundhedsvæsen](#); i de oprindelige forarbejder til § 186 var beløbet 5.583.000 kr. Begrundelsen for den særlige ordning fremgår af forarbejderne til § 186, der bygger på [direktivets artikel 74](#) og dets betragtning 114:

"... visse kategorier af tjenesteydelser ifølge deres natur har en begrænset overskridende dimension. Dette gælder navnlig de tjenesteydelser, der kan betragtes som personlige tjenesteydelser, såsom visse sociale, sundhedsmæssige og uddannelsesmæssige tjenesteydelser."

Friheden til at tilrettelægge proceduren fremgår direkte af forarbejderne til § 188, der gennemfører [direktivets artikel 76](#):

"Ordregiveren er således i henhold til bestemmelsens stk. 1, fri til at tilrettelægge en procedure eller fremgangsmåde efter eget valg, så længe den blot giver mulighed for, at interesserede virksomheder kan tilkendegive deres interesse."

Den helt centrale konsekvens for Klagenævnet for Udbuds prøvelse er, at det detaljerede krav i § 160 om at beskrive evalueringsmetoden i udbudsmaterialet **ikke** gælder under afsnit III. Det fastslog nævnet eksplicit i [22/00909](#) om Region Midtjyllands rammeaftale om ortopædisk kirurgi, jf. [22/00909](#), og linjen er gentaget i bl.a. [17/01659](#) (speciallægevikarer) og [24/06844](#) (vikarlæger). Det betyder, at Klagenævnet for Udbud i light-sager prøver evalueringen alene op imod den fastlagte procedure og de grundlæggende principper i § 2 – ikke imod § 160's krav til evalueringsmetode.

Retsstillingen er konsolideret pr. seneste lovbekendtgørelse (LBKH af 7. februar 2025), og der er ingen vedtagne-men-ikke-konsoliderede ændringer til §§ 186-188.

LOV

[Udbudsloven § 2](#)
[Udbudsloven § 160](#)
[Udbudsloven § 186](#)
[Udbudsloven § 187](#)
[Udbudsloven § 188](#)

PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klage over evaluering af leveringssikkerhed og gennemsigtighed i udbud af vikarlæger	16.09.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i udbudssag om ortopædisk kirurgi	23.02.2022

Det meget vide skøn: når matematisk vægtning bliver uden betydning

§ 2

Light-regimet giver ordregiver et meget vidt skøn ved tilrettelæggelsen af evalueringen. Det mest markante udtryk findes i **18/04209**, hvor Styrelsen for Undervisning og Kvalitet udbød en rammeaftale om personlig hjælp til uddannelsessøgende med funktionsnedsættelser efter afsnit III. Tildelingskriteriet var bedste forhold mellem pris (25 %), kvalitet (40 %) og leveringssikkerhed (35 %). Klagenævnet fastslog, at fordi den vindende tilbudsgiver (DUOS) var vurderet bedst på **samtlig tre underkriterier**, var den præcise matematiske vægtning uden praktisk betydning for resultatet, og evalueringen var dermed tilstrækkeligt gennemskuelig, jf. **18/04209**. Dette er et bærende mønster: når vinderen fører på alle parametre, kan Klagenævnet for Udbud ikke tilsidesætte tildelingen, blot fordi vægtningsmodellen kunne være beskrevet mere detaljeret.

Klagenævnet for Udbud lægger ved den kvalitative bedømmelse vægt på, at skønnet kun kan tilsidesættes i snævre tilfælde. I **24/06844** (vikarlæger til Region Sjælland) formulerede nævnet prøvelsesintensiteten således, at skønnet kun tilsidesættes, hvis det er usagligt, hviler på et forkert grundlag, eller hvis ordregiveren åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn, jf. **24/06844**. Selv sproglige uklarheder i evalueringsmodellen (formuleringen "afviger fra den bedste løsning") og det forhold, at regionens egen brugergruppe oprindeligt havde misforstået modellen, var ikke nok til at gøre den uigennemsigtig over for tilbudsgiverne.

De samme principper genfindes i:

- **22/00909** (ortopædisk kirurgi): de kvalitative konkurrencekrav om håndtering af komplikationer, forsyningssikkerhed og fastansat personale lå inden for ordregivers faglige skøn, jf. **22/00909**.
- **17/01659** (speciallægevikarer i psykiatrien, Region Sjælland): kravene til detaljeringsgrad i udbudsmaterialet er lempeligere under afsnit III, og evalueringen var ikke i strid med § 186 eller § 188, stk. 1, jf. **17/01659**.
- **22/14575** (lægefaglige ydelser til Hjemrejsestyrelsen): en lineær prismodel, hvor prisspændet udvides, indtil alle tilbud kan rummes, blev anvendt korrekt inden for proceduren efter § 186 og § 188, jf. **22/14575**.

Det vide skøn er dog ikke ubegrænset. I **20/11260** (vikarlæger til skadesklinikker, Region Sjælland) afveg regionen fra sin egen offentliggjorte 5-trins-pointskala og tildelte mellemliggende point. Klagenævnet anså dette for en overtrædelse af gennemsigthedsprincippet – også under light-regimet er ordregiver bundet af den model, den selv har offentliggjort – men fejlen var ikke væsentlig, fordi den vindende tilbudsgiver var markant bedst på både pris og kvalitet, jf. **20/11260**.

LOV	Udbudsloven § 2	Udbudsloven § 160	Udbudsloven § 186	Udbudsloven § 188, stk. 1
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klage over evaluering af leveringssikkerhed og gennemsigthed i udbud af vikarlæger			16.09.2025
	Klagenævnet for Udbud · Klage over evaluering af pris og kvalitet i udbud af lægefaglige ydelser til Hjemrejsestyrelsen			15.12.2022
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i udbudssag om ortopædisk kirurgi			23.02.2022
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning: Udbuds evalueringsmodel var ikke fulgt korrekt, men fejlen var ikke væsentlig			06.11.2020

Klagenævnet for Udbud · Klage over evaluering af tilbud i udbud af personlig hjælp til uddannelsessøgende	13.03.2019
Klagenævnet for Udbud · Klage over udbud af speciallægevikarydelser: Udbudsmaterialets gennemsigthed og evaluering af tilbud	06.04.2018

§ 3 Hvad Klagenævnet for Udbud lægger vægt på i bevisvurderingen

På tværs af light-sagerne tegner der sig et fast mønster for, hvilke forhold der afgør udfaldet ved Klagenævnet for Udbud.

Tilbudsgiveren bærer selv risikoen for uklarheder i eget tilbud. Det er et gennemgående tema. I [22/00909](#) blev Capios upræcise beskrivelse af, at virksomheden ikke kunne håndtere komplikationer af "livstruende karakter", lagt klageren til last. I [22/14575](#) blev tilbudsgiverens uklare brug af branchetermen "bagvagt" på samme måde anset for tilbudsgiverens egen risiko.

Referencebeskrivelsernes konkrete kvalitet er afgørende ved prækvalifikation. I [23/14095](#) – en rammeaftale om lægevikarydelser til Region Sjælland til en anslået værdi af 1,261 mia. kr. fordelt på 16 delaftaler – blev Helsebemanning ikke prækvalificeret, fordi to ud af tre referencer kun var beskrevet på en enkelt linje. Klagenævnet lagde vægt på, at det er klagerens egen risiko at beskrive sine referencer kortfattet, når referencerne netop udvælges på deres konkrete indhold, relevans og sammenlignelighed.

Ordregiver har ikke en generel pligt til at efterprøve tilbuddets oplysninger. Klagenævnet lægger vægt på, at en pligt til effektiv kontrol efter [§ 159, stk. 3](#) kun opstår ved konkret tvivl. Dette mønster – som også gælder ved light-nære sundhedsindkøb – fremgår fx af afgørelsen om sanitet til Aalborg Universitetshospital.

Ved tildelingskriterier i udbudsbekendtgørelsen accepterer nævnet en kort beskrivelse. I [23/14095](#) udtalte Klagenævnet for Udbud om kravene efter [§ 187, stk. 2](#):

"Hvis ordregiver således ikke har fastsat sådanne usædvanlige tildelingskriterier, eller tildelingskriterier som kan have væsentlig betydning for ansøgernes overvejelser af, om de overhovedet skal udarbejde og indlevere en ansøgning, kan det ikke anses for at være i strid med gennemsigthedsprincippet, at en ordregiver ved fastlæggelse af en procedure med prækvalifikation efter light-regimet ikke nærmere beskriver de fastlagte tildelingskriterier ..."

Klagenævnet for Udbud lægger altså vægt på, om et forhold er **usædvanligt** eller kan have **væsentlig betydning** for, om en virksomhed overhovedet vælger at byde – er det ikke det, er den lempelige beskrivelse tilstrækkelig under afsnit III.

LOV	Udbudsloven § 2	Udbudsloven § 159, stk. 3	Udbudsloven § 187, stk. 2	Udbudsloven § 188
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klage over evaluering af leveringssikkerhed og gennemsigthed i udbud af vikarlæger 16.09.2025 Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbuds afgørelse om opsættende virkning i sag om lægevikarydelser 09.01.2024 Klagenævnet for Udbud · Klage over evaluering af pris og kvalitet i udbud af lægefaglige ydelser til Hjemrejestyrelsen 15.12.2022 Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i udbudssag om ortopædisk kirurgi 23.02.2022			

§ 4

De grundlæggende principper gælder fuldt ud: annulation ved ændring af grundlæggende elementer

Friheden under light-regimet fritager ikke ordregiver fra § 2. Klagenævnet for Udbud kræver, at ligebehandling og gennemsigtighed overholdes fuldt ud, og annullerer tildelinger, når et **grundlæggende element** ændres under processen.

Den ledende afgørelse er **23/07970** (Powercare mod Region Hovedstaden). Regionen udbød efter § 186 parallelle rammeaftaler om sundhedsfaglige vikarer og ændrede under processen mindstekravet til teknisk og faglig formåen: en sammenlignelig reference blev oprindeligt defineret som levering af sygeplejerskevikarer til "et hospital", men efter en spørgsmål/svar-runde udsendte regionen en ændringsbekendtgørelse, så referencer fra "primær eller sekundær sektor" nu kunne anvendes. Klagenævnet henviste til forarbejdernes beskrivelse af, hvad der er en ændring af et grundlæggende element:

"Endvidere kan der eksempelvis være tale om ændringer af grundlæggende elementer, hvis minimumskrav til egnethed vedrørende den økonomiske og finansielle formåen og tekniske og faglige formåen tilføjes, fjernes eller rækkevidden heraf på andre måder ændres."

Regionen forsvarede sig med, at man under light-regimet har større frihed efter § 188, og at en berigtigelse var tilstrækkelig. Klagenævnet for Udbud afviste dette: § 2 gælder for alle udbud over tærskelværdien, herunder light-regimet, og **ordregiver bærer bevisbyrden** for, at ændringen ikke var egnet til at påvirke deltagerkredsen eller fordreje konkurrencen. Da regionen ikke kunne løfte denne bevisbyrde, blev tildelingsbeslutningen annulleret efter **klagenævnslovens § 13**, jf. **23/07970**.

Gennemsigtighedskravet rammer også **uoverensstemmelser i udbudsmaterialet**. I **24/06147** udbød Frederiksberg Kommune hjemmepleje som udbud med forhandling under light-regimet. Udbudsbekendtgørelsen og udbudsbetingelserne angav forskellige omsætningskrav (15 mio. kr. mod 20 mio. kr.) og var uenige om, hvorvidt egnethedskrav var anvendt. Selvom selve den skønsmæssige tilbudsevaluering lå inden for det vide skøn, annullerede Klagenævnet for Udbud tildelingen, fordi uoverensstemmelserne stred mod gennemsigtighedsprincippet i § 2 og kunne have afholdt potentielle tilbudsgivere fra at deltage, jf. **24/06147**.

Gennemsigtighed gælder også selve forhandlingsforløbet. I **23/13174** (privat fødeklinik, Region Syddanmark) – et udbud med forhandling efter § 186, hvor regionen havde valgt at følge principperne for udbud med forhandling i § 61 – fandt nævnet det sagligt at annullere udbuddet, da der kun var ét tilbud, og kvaliteten var utilfredsstillende:

"Udbudsreglernes formål er at sikre en effektiv konkurrence. Det er derfor ikke i strid med udbudsreglerne at aflyse udbudsproceduren, hvis der kun er modtaget et tilbud."

Men regionen blev pålagt sagsomkostninger, fordi den i strid med § 2 og § 188, stk. 2 havde gennemført gentagne runder af "endelige tilbud" uden hjemmel hertil, jf. **23/13174**. Mønstrer er klart: Klagenævnet for Udbud accepterer ordregivers procedurefrihed, men kræver, at den valgte procedure følges konsekvent og gennemsigtigt.

LOV

Udbudsloven § 2

Udbudsloven § 24

Udbudsloven § 186

Udbudsloven § 188, stk. 2

PRAKSIS

Klagenævnet for Udbud · Annulation af tildelingsbeslutning om hjemmepleje på grund af uoverensstemmelser i udbudsmaterialet

05.12.2024

Klagenævnet for Udbud · Region Syddanmarks annullation af udbud om privat fødeklinik var saglig trods procedurefejl i forhandlingsforløbet 26.09.2024

Klagenævnet for Udbud · Ulovlig ændring af minimumskrav til teknisk formåen i udbud af sundhedsvikarer under light-regimet 10.01.2024

Kontraktændringsreglerne §§ 178-183 gælder også under light-regimet

Et særligt vigtigt princip er, at reglerne om ændring af kontrakter i §§ 178-183 finder anvendelse, selv om kontrakten er indgået under light-regimet. Det fastslog Klagenævnet for Udbud i 17/00041 (CFD mod Den Nationale Tolkemyndighed).

Sagen angik parallelle rammeaftaler om skrive- og tegnsprogstolkning. Klagenævnet fastslog først, at tolkeydelser er personlige ydelser, der skal afhjælpe et handicap, og derfor er omfattet af afsnit III, jf. § 186. Men nævnet bemærkede udtrykkeligt, at principperne for kontraktændringer i §§ 178-183 fortsat fandt anvendelse. Da en af leverandørerne (Tolkecenter Danmark) gik konkurs, og rammeaftalen blev solgt fra konkursboet til en ny aktør (SprogTegn ApS), vurderede Klagenævnet, at leverandørskiftet udgjorde en grundlæggende ændring:

- Betingelserne for lovligt leverandørskifte efter § 182, stk. 1, nr. 2 var ikke opfyldt, bl.a. fordi det ikke var godtgjort, at den nye leverandør opfyldte mindstekravet om at kunne tilbyde minimum 15 timers tolkning ugentligt.
- Overdragelsen medførte andre grundlæggende ændringer, da den nye leverandør ikke kunne levere skrivetolkning og manglede planer for efteruddannelse.
- Bagatelreglen i § 180 fandt ikke anvendelse, da værdien af de overtagne aftaler oversteg tærskelværdien.

Godkendelsen af leverandørskiftet udgjorde derfor en ulovlig direkte tildeling i strid med § 2, stk. 1 og § 187, stk. 1. Klagenævnet erklærede aftalerne for uden virkning og pålagde en økonomisk sanktion på 150.000 kr., jf. 17/00041. Afgørelsen viser, at light-regimets fleksibilitet ikke smitter af på kontraktændringsfasen: når kontrakten først er indgået, gælder de almindelige ændringsregler fuldt ud.

LOV

Udbudsloven § 178

Udbudsloven § 180

Udbudsloven § 182, stk. 1

Udbudsloven § 186

Udbudsloven § 187, stk. 1

PRAKSIS **Klagenævnet for Udbud** · Overdragelse af rammeaftale efter konkurs anset for ulovlig direkte tildeling 26.06.2017

Klagebehandling, prøvelse og sagsgang ved Klagenævnet for Udbud

Klagenævnet for Udbud behandler klager over light-udbud efter de almindelige regler i lov om Klagenævnet for Udbud. Følgende elementer går igen i light-sagerne:

Opsættende virkning. En stor del af light-afgørelserne er delkendelser om opsættende virkning efter klagenævnslovens § 12, stk. 2. Nævnet anvender de tre kumulative betingelser: at klagen har "noget på sig" (fumus boni juris), uopsættelighed, og en interesseafvejning. I light-sagerne falder spørgsmålet oftest på fumus, fordi det vide skøn gør det vanskeligt at sandsynliggøre en overtrædelse – se 22/00909, 23/14095 og 20/11260. Flere af disse delkendelser blev sagens endelige afgørelse, fordi klagen efterfølgende blev trukket tilbage.

Standstill. Også under light-regimet skal ordregiver iagttage en standstill-periode, før kontrakten må underskrives. Det fremgår direkte af [§ 188, stk. 3](#) og dennes forarbejder, der henviser til standstill-pligten i klagenævnssloven (10 kalenderdage ved elektronisk underretning, 15 ved brev).

Sanktioner. Klagenævnet for Udbuds afgørelser er bindende. Nævnet kan konstatere overtrædelser, annullere tildelingsbeslutninger efter [§ 13](#), erklære kontrakter for uden virkning efter [§ 17](#) og pålægge økonomiske sanktioner efter [§ 18](#) og [§ 19](#). I light-sager er sanktionsapparatet anvendt fuldt ud: tildeling annulleret i [23/07970](#) og [24/06147](#); kontrakt erklæret uden virkning med sanktion på 150.000 kr. i [17/00041](#) og 700.000 kr. i [21/01055](#) (direkte tildeling af lægevikarydelser, der skulle have været udbudt efter afsnit III).

Grænser for nævnets kompetence. To grænser går igen. For det første kan Klagenævnet for Udbud ikke prøve forvaltningsretlige principper – det er overladt til andre organer, jf. [§ 191](#) og [2016-2977](#). For det andet forudsætter nævnets prøvelse af kontrakter under tærskelværdien, at der foreligger en klar grænseoverskridende interesse; i [2016-2977](#) afviste nævnet en klage over sundhedsfaglige vikarydelser i Hørsholm Kommune, fordi krav om dansk autorisation, fysisk tilstedeværelse og korte responstider gjorde det urealistisk for udenlandske virksomheder at byde.

LOV	Lov om Klagenævnet for Udbud § 12, stk. 2	Lov om Klagenævnet for Udbud § 13
	Lov om Klagenævnet for Udbud § 17	Udbudsloven § 188, stk. 3 Udbudsloven § 191
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Annullation af tildelingsbeslutning om hjemmepleje på grund af uoverensstemmelser i udbudsmaterialet	05.12.2024
	Klagenævnet for Udbud · Ulovlig ændring af minimumskrav til teknisk formåen i udbud af sundhedsvikarer under light-regimet	10.01.2024
	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbuds afgørelse om opsættende virkning i sag om lægevikarydelser	09.01.2024
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i udbudssag om ortopædisk kirurgi	23.02.2022
	Klagenævnet for Udbud · Direkte tildeling af kontrakt om lægevikarydelser var i strid med udbudsloven	13.07.2021
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning: Udbuds evalueringsmodel var ikke fulgt korrekt, men fejlen var ikke væsentlig	06.11.2020
	Klagenævnet for Udbud · Overdragelse af rammeaftale efter konkurs anset for ulovlig direkte tildeling	26.06.2017
	Klagenævnet for Udbud · Afgørelse om grænseoverskridende interesse i udbud af sundhedsfaglige vikarydelser	05.10.2016

§ 7 Sammenhæng med domstolspraksis

Klagenævnet for Udbuds kendelser kan som udgangspunkt indbringes for domstolene (byret med mulighed for anke til landsret og eventuelt Højesteret), og erstatningskrav som følge af udbudsovertrædelser afgøres ofte endeligt ved de almindelige domstole eller Sø- og Handelsretten.

Søgninger i det tilgængelige materiale ved Højesteret, landsretterne, byretterne og Sø- og Handelsretten har imidlertid ikke fremdraget domstolsafgørelser, der **specifikt** prøver et udbud efter light-regimet i udbudslovens afsnit III. Retsudviklingen på dette område er således i al væsentlighed sket inden for Klagenævnet for Udbud selv, og nævnet bygger i vidt omfang videre på sine egne tidligere afgørelser (fx anvendelsen af forarbejderne til [§ 188](#) og af princippet om ændring af grundlæggende elementer, jf. linjen fra [17/00041](#) til [23/07970](#)).

Dette indebærer, at Klagenævnet for Udbuds praksis i praksis er den primære retskilde for, hvordan light-regimet administreres. Domstolene har – i det foreliggende materiale – endnu ikke korrigeret eller fraveget nævnets linje om det vide skøn under afsnit III. Den nære sammenhæng med EU-retten gør samtidig, at Klagenævnet for Udbud fortolker §§ 186-188 i lyset af [udbudsdirektivets artikel 74-77](#).

LOV	Udbudsloven § 186	Udbudsloven § 188	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Ulovlig ændring af minimumskrav til teknisk formåen i udbud af sundhedsvikarer under light-regimet		10.01.2024
	Klagenævnet for Udbud · Overdragelse af rammeaftale efter konkurs anset for ulovlig direkte tildeling		26.06.2017

§ 8 Afgrænsning: udbudspligt, tærskelværdi og fritvalgsordninger

Denne oversigt behandler tilrettelæggelsen af proceduren, *når* en sociale eller specifik tjenesteydelse skal udbydes efter light-regimet. Den behandler derimod ikke det forudgående spørgsmål om, hvorvidt en aftale overhovedet er udbudspligtig (kontraktbegreb og tærskelværdi), eller den nærmere fastsættelse af evalueringsmodeller under afsnit II. For disse spørgsmål henvises til [praksisoversigten om udbudspligt, kontraktbegreb og tærskelværdier](#), [praksisoversigten om evalueringsmodeller og pointmodeller](#), [praksisoversigten om rammeaftaler](#) og den generelle [praksisoversigt om udbudsret](#).

Grænsen til udbudspligten er dog tæt forbundet med light-regimet, fordi en forkert værdiansættelse kan føre til, at en light-pligtig kontrakt fejlagtigt tildeles direkte. Det illustreres af:

- **21/01055:** Region Sjælland tildelte lægevikarydelser direkte til SurgiTeam ApS. Da den faktiske værdi (over 10,6 mio. kr.) klart oversteg tærskelværdien, skulle kontrakten have været udbudt efter afsnit III; kontrakten blev erklæret uden virkning, jf. [21/01055](#).
- **22/14556:** Køge Kommunes indkøbsordning for dagligvarer til borgere visiteret efter [servicelovens § 83](#) var ikke en undtaget fritvalgsordning, men en udbudspligtig kontrakt, hvis værdi var skønnet for lavt, jf. [22/14556](#).
- **20/14811 m.fl.:** Region Nordjyllands salg af ydernumre til almen praksis var derimod en autorisationsordning efter [sundhedsloven § 227](#) – ikke en udbudspligtig tjenesteydelseskontrakt – fordi der ikke skete en udvælgelse blandt aktører, jf. [20/14811](#), [20/14816](#) og [20/14817](#).

Light-regimet har desuden en historisk forløber i den dagældende ordning for bilag II B-ydelser før udbudslovens ikrafttræden i 2016. Allerede dengang fastslog Klagenævnet for Udbud, at de grundlæggende EU-principper gjaldt, fx i [2007-0013669](#) om Skive Kommunes sundhedsordning, hvor manglende ydelsesbeskrivelse og forhandling med kun én aktør var i strid med ligebehandlingsprincippet. Også udbud af danskuddannelse til voksne udlændinge gennemføres efter light-regimet, jf. [18/02151](#).

LOV	Serviceloven § 83	Sundhedsloven § 227	Udbudsloven § 7	Udbudsloven § 186	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Ulovlig direkte tildeling af kontrakt om dagligvarelevering på grund af forkert værdiansættelse				12.05.2023
	Klagenævnet for Udbud · Direkte tildeling af kontrakt om lægevikarydelser var i strid med udbudsloven				13.07.2021
	Klagenævnet for Udbud · Salg af ydernumre til almen praksis var ikke udbudspligtigt				20.04.2021
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i udbudssag om danskuddannelse				13.04.2018

Klagenævnet for Udbud · Manglende beskrivelse af ydelse og brud på ligebehandlingsprincippet ved udbud af sundhedsordning 14.12.2007

REFERENCE Lovgrundlag

6 paragraffer

Udbudsloven § 2	Udbudsloven § 160
Udbudsloven § 178	Udbudsloven § 186
Udbudsloven § 187	Udbudsloven § 188

MATERIALE Citerede afgørelser

17 afgørelser

KLAGENÆVNET FOR UDBUD · NÆVN / KLAGEINSTANS		17
16.09.2025	Klage over evaluering af leveringssikkerhed og gennemsigtighed i udbud af vikarlæger	24/06844
05.12.2024	Annulation af tildelingsbeslutning om hjemmepleje på grund af uoverensstemmelser i udbudsmaterialet	24/06147
26.09.2024	Region Syddanmarks annulation af udbud om privat fødeklinik var saglig trods procedurefejl i forhandlingsforløbet	23/13174
10.01.2024	Ulovlig ændring af minimumskrav til teknisk formåen i udbud af sundhedsvikarer under light-regimet	23/07970
09.01.2024	Klagenævnet for Udbuds afgørelse om opsættende virkning i sag om lægevikarydelser	23/14095
12.05.2023	Ulovlig direkte tildeling af kontrakt om dagligvarelevering på grund af forkert værdiansættelse	22/14556
15.12.2022	Klage over evaluering af pris og kvalitet i udbud af lægefaglige ydelser til Hjemrejsestyrelsen	22/14575
23.02.2022	Afslag på opsættende virkning i udbudssag om ortopædisk kirurgi	22/00909
13.07.2021	Direkte tildeling af kontrakt om lægevikarydelser var i strid med udbudsloven	21/01055
20.04.2021	Salg af ydernumre til almen praksis var ikke udbudspligtigt	20/14811, 20/14816 og 20/14817
06.11.2020	Afslag på opsættende virkning: Udbuds evalueringsmodel var ikke fulgt korrekt, men fejlen var ikke væsentlig	20/11260
13.03.2019	Klage over evaluering af tilbud i udbud af personlig hjælp til uddannelsessøgende	18/04209
13.04.2018	Afslag på opsættende virkning i udbudssag om danskuddannelse	18/02151
06.04.2018	Klage over udbud af speciallægevikarydelser: Udbudsmaterialets gennemsigtighed og evaluering af tilbud	17/01659
26.06.2017	Overdragelse af rammeaftale efter konkurs anset for ulovlig direkte tildeling	17/00041

05.10.2016	Afgørelse om grænseoverskridende interesse i udbud af sundhedsfaglige vikarydelser	2016-2977
14.12.2007	Manglende beskrivelse af ydelse og brud på ligebehandlingsprincippet ved udbud af sundhedsordning	2007-0013669

06

PRAKSISOVERSIGT · KLAGENÆVNET FOR UDBUD

Praksisoversigt over prækvalifikation, egnethed og ESPD

Klagenævnet for Udbuds praksis om egnethedskrav, udvælgelse af ansøgere, støttende enheder og det fælles europæiske udbudsdokument

Version 2 · Opdateret 8. sep. 2026 · 65 afgørelser · 1996-2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Praksisoversigten samler Klagenævnet for Udbuds afgørelser om egnethedsvurdering, udvælgelse ved prækvalifikation, brug af andre enheders formåen og det fælles europæiske udbudsdokument (ESPD) efter udbudslovens §§ 140-159. Klagenævnet for Udbud anerkender et meget vidt skøn for ordregiveren ved selve udvælgelsen blandt egnede ansøgere, men prøver til gengæld strengt, om egnethedskravene er offentliggjort klart, om dokumentationskravene er overholdt, og om egnetheden er verificeret før tildelingen. Den gennemgående linje er, at ansøgeren bærer risikoen for uklare og ufuldstændige ansøgninger, mens ordregiveren bærer risikoen for uklare udbudsbetingelser. ESPD'et skal accepteres som foreløbigt bevis, men kan ikke repareres efter fristen, når manglen angår et mindstekrav.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Klagenævnet for Udbud tilsidesætter kun ordregiverens udvælgesskøn, hvis det er usagligt, hviler på et objektivt forkert grundlag, eller hvis den vide skønsgrense åbenbart er overskredet.
- 02** Klagenævnet for Udbud fastholder som fast praksis, at ansøgeren bærer risikoen for ufuldstændigheder og uklarheder i sin egen ansøgning – også når fejlen er teknisk, fx tomme filer, manglende filendelser eller et ESPD, der ikke blev færdiggjort i udbudssystemet.
- 03** Klagenævnet for Udbud afviser, at ordregiveren må inddrage sit forudgående kendskab til en ansøger til dennes fordel; vurderingen skal ske alene på grundlag af det indleverede materiale.
- 04** Klagenævnet for Udbud kræver, at et mindstekrav til økonomisk formåen dokumenteres med netop de dokumenter, udbudsbekendtgørelsen udpeger – omsætningen skal fremgå af den revisorpåtegnede årsrapport, og en kreditoplysningsrapport eller åbningsbalance er ikke tilstrækkelig.
- 05** Klagenævnet for Udbud accepterer fleksible dokumentationskrav: når ordregiveren har skrevet »relevant dokumentation« med eksempler indledt af »fx«, kan kravet opfyldes med en juridisk forpligtende egenerklæring om reserveret kapacitet.

- 06** Klagenævnet for Udbud afviser, at en ordregiver må udelukke ESPD'et som bevisform for referencer – ESPD skal anvendes som foreløbigt bevis for egnethed, også i forsyningsudbud.
- 07** Ordregiveren har efter udbudslovens § 159, stk. 5, ret, men som udgangspunkt ikke pligt, til at indhente supplerende oplysninger; pligten indtræder kun ved en åbenlys fejl, der er let at berigtige.
- 08** Manglende opfyldelse af et mindstekrav kan hverken repareres ved eftersendelse af nye referencer eller ved efterfølgende at tilføje en støttende enhed – det ville svare til et nyt tilbud.
- 09** Egnetheden skal verificeres FØR tildelingsbeslutningen; indhentes dokumentationen først efter tildeling eller kontraktindgåelse, er udbudslovens § 159, stk. 2, overtrådt, og tildelingen annulleres.
- 10** Baserer en ansøger sig på andre enheders formåen, skal støtteerklæringen foreligge ved fristen og godtgøre en juridisk forpligtelse; ordregiveren kan kræve solidarisk hæftelse for økonomisk støtte.
- 11** Ordregiveren skal kræve en støttende enhed udskiftet, hvis enheden ikke opfylder et relevant minimumskrav – og må ikke afslå udskiftningen, når den ikke forringer de øvrige ansøgers konkurrencemæssige stilling.
- 12** Udvælgelseskriterier skal være objektive og ikkediskriminerende og fremgå af udbudsbekendtgørelsen; »repræsentation i lokalområdet« er ulovligt, og en pointmodel, der reelt gør antallet af referencer udslagsgivende, er uigennemsigtig.
- 13** Ordregiveren bærer risikoen for uklarheder i udbudsmaterialet: er et mindstekrav til referencer flertydigt formuleret, kan et tilbud ikke afvises med henvisning til den snævraste fortolkning.
- 14** Klage over ikke at være blevet udvalgt skal indgives til Klagenævnet for Udbud inden 20 kalenderdage fra dagen efter afsendelsen af den begrundede underretning om, hvem der er prækvalificeret.

Retsgrundlaget: egnethedskrav, udvælgelse og ESPD i udbudslovens §§ 140-159

§ 1

Egnethedsvurderingen hviler på [Udbudsloven § 140](#), hvorefter ordregiveren kan stille krav til ansøgers og tilbudsgivers egnethed med hensyn til erhvervsudøvelse, økonomisk og finansiell formåen samt teknisk og faglig formåen. Kravene skal fastsættes som **minimumskrav i udbudsbekendtgørelsen**, og efter [§ 140, stk. 2](#) må ordregiveren kun anvende de minimumskrav, der er relevante for at sikre, at ansøgeren har formåen til at gennemføre den pågældende kontrakt.

De tre spor har hver sin dokumentationsramme:

Egnethedsspor	Kravhjemmel	Dokumentationsformer
Økonomisk og finansiell formåen	§ 142	§ 154 – bankerklæring, årsregnskaber, omsætningserklæring
Teknisk og faglig formåen	§ 143	§ 155 – referencelister, teknikere, udstyr, kvalifikationer m.v.

Udvælgelse blandt egnede	§ 145	Objektive og ikkediskriminerende kriterier oplyst i udbudsbekendtgørelsen
--------------------------	-----------------------	---

For omsætningskrav gælder et loft: efter [§ 142, stk. 2](#) kan ordregiveren ikke kræve en minimumsomsætning pr. år, der er højere end den dobbelte anslåede kontraktværdi, medmindre særlige risici begrundet det. Samme loft gælder efter [§ 145, stk. 2](#), når omsætning anvendes som udvælgelseskriterium. Referencekravene i [§ 155, nr. 1](#) og [nr. 2](#) er tidsmæssigt afgrænset til henholdsvis 5 år (bygge- og anlægsarbejder) og 3 år (varer og tjenesteydelser), men ordregiveren kan udvide perioden, »hvor det er nødvendigt for at sikre tilstrækkelig konkurrence«.

Dokumentationssporet er todelt. Efter [§ 148, stk. 1](#) **skal** ordregiveren kræve ESPD som foreløbigt bevis for, at ansøgeren ikke er omfattet af udelukkelsesgrunde, opfylder minimumskravene til egnethed og opfylder udvælgelseskriterierne. Først før tildelingen indtræder pligten efter [§ 151, stk. 1](#) til at kræve den endelige dokumentation efter [§ 152](#), og efter [§ 159, stk. 2](#) må kontrakten alene tildeles, når ordregiveren har verificeret egnetheden. Forarbejderne til § 151 understreger, at bestemmelsen gennemfører udbudsdirektivets artikel 59, stk. 4 og 5, og var **ny i forhold til den hidtil gældende ret**:

Forpligtelsen i denne bestemmelse ligger forud for tildelingen. Som følge heraf kan ordregiveren ikke tildele en kontrakt, før ordregiveren har krævet, at den tilbudsgiver, som ordregiveren har til hensigt at tildele kontrakten til, fremlægger den endelige dokumentation.

Udbudslovens regler om egnethed og ESPD er EU-retligt forankret i [artikel 58](#), [artikel 59](#) og [artikel 63](#) i udbudsdirektivet samt i [ESPD-gennemførelsesforordningen \(EU\) 2016/7](#). På forsyningsområdet gælder [forsyningsvirksomhedsdirektivet](#), der i dansk ret er gennemført ved [bekendtgørelsen om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester § 12](#), hvorefter udbudslovens § 148 og §§ 150-155 finder anvendelse – ordregivende enheder **skal** anvende ESPD som foreløbigt bevis for egnethed og udvælgelse. En tilsvarende henvisning findes i [bekendtgørelsen om tildeling af koncessionskontrakter § 5](#).

Udbudsloven er senest konsolideret ved lovebekendtgørelse af 7. februar 2025, og der er ikke vedtagne, endnu ikke konsoliderede ændringer til loven.

LOV

[Udbudsloven § 140, stk. 2](#)[Udbudsloven § 142, stk. 2](#)[Udbudsloven § 143](#)[Udbudsloven § 145, stk. 2](#)[Udbudsloven § 148, stk. 1](#)[Udbudsloven § 151, stk. 1](#)[Udbudsloven § 152](#)[Udbudsloven § 154](#)[Udbudsloven § 155](#)[Udbudsloven § 159, stk. 2](#)

Klagenævnet for Udbuds prøvelseskompetence og

§ 2 prøvelsesintensitet ved egnethed og udvælgelse

Klagenævnet for Udbud træffer efter [Lov om Klagenævnet for Udbud § 10, stk. 1](#) afgørelse om, hvorvidt der er sket en overtrædelse af udbudsreglerne, og nævnet kan hverken tilkende en part mere end påstået eller tage hensyn til forhold, der ikke er gjort gældende. Kompetencen er dermed **legalitetskontrol**, ikke en hensigtsmæssighedsprøvelse. Allerede i [96-141.93](#) understregede nævnet, at dets kompetence er begrænset til at vurdere, om udbudsreglerne er overtrådt – ikke om ordregiverens disposition var forretningsmæssigt korrekt. Nævnet har heller ikke kompetence til at pålægge en ordregiver at prækvalificere en bestemt ansøger; det blev afvist i både [18/03439](#) og [2016-5429](#). Spørgsmål om overtrædelse af konkurrenceloven som sådan falder uden

for kompetencen, jf. [21/05162](#) og [23/00347](#) – men nævnet prøver dog konkurrenceforholdene, når de indgår i en udbudsretlig udelukkelsesgrund.

Proøvelsesintensiteten er markant forskellig alt efter, hvilket led i egnethedsvurderingen der er tale om:

- **Selve udvælgelsen blandt egnede ansøgere** – meget lav intensitet. Standardformuleringen fremgår af [17/01278](#), hvor nævnet fastslog, at ordregiveren har et vidt skøn ved vurderingen af, hvilke egnede ansøgere der er bedst kvalificerede, og at skønnet kun kan tilsidesættes, hvis det er usagligt, hviler på et objektivt forkert grundlag, eller hvis ordregiveren åbenbart har overskredet den vide skønsgrense. Samme linje i [2015-4082](#), [17/01066](#), [2016-11998](#), [23/02287](#) og senest [25/10412](#), hvor tre referencer bedømt som »below average« lå inden for ordregiverens skøn.
- **Kriteriernes lovlighed og gennemsigtighed** – høj intensitet. Her prøver nævnet fuldt ud, om kriterierne er objektive og ikkediskriminerende, jf. [§ 145, stk. 2](#), og om de er offentliggjort, jf. [§ 145, stk. 3](#). I [2007-0014883](#) fastslog nævnet, at udvælgelseskriteriet »repræsentation i lokalområdet« var i strid med ligebehandlingsprincippet. I [18/08994](#) blev en evalueringsmodel, hvor pointsummen altid blev divideret med fem uanset det faktiske antal indleverede referencer, anset for uegnet til at identificere de »mest relevante referencer« og i strid med [§ 2](#) og [§ 145, stk. 3](#).
- **Mindstekravenes proportionalitet** – mellemliggende intensitet. Nævnet accepterer normalt ordregiverens faglige vurdering, jf. [19/02678](#) (omsætning 30 mio. kr., egenkapital 3 mio. kr. og soliditetsgrad 15 % var sagligt begrundet i leveringssikkerhed) og [19/09291](#). Men i [23/02451](#) fandt nævnet fumus boni juris, fordi Køge Kommune hverken havde redegjort for, hvorfor en moderselskabsgaranti var utilstrækkelig, eller for hvordan et krav om tre års positiv egenkapital var proportionalt for en nystartet virksomhed.

Et gennemgående træk er, at nævnet ikke prøver den faglige kvalitet af referencerne, men kun om vurderingen er sket på det offentliggjorte grundlag. I [18/03439](#) accepterede nævnet således, at FMI vurderede referencer for binokulære laserafstandsmålere som mindre relevante end monokulære, fordi udbuddet netop angik *komplette* enheder.

LOV	Lov om Klagenævnet for Udbud § 10, stk. 1	Udbudsloven § 2	Udbudsloven § 145, stk. 2-3
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Forsler & Stjerna Konsult AB mod TITSAM – Afslag på prækvalifikation til udbud af køreplanlægningssystem 16.04.2026 Klagenævnet for Udbud · Klage over prækvalifikation i udbud af SaaS-rammeaftale afvist 16.06.2023 Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om krav til nystartet virksomheds økonomiske formåen 21.03.2023 Klagenævnet for Udbud · Klage over prækvalifikation i IT-udbud: Vurdering af referencer og ansøgers uafhængighed 14.03.2023 Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbud afviser klage over prækvalifikation og påstået konkurrencefordrejning ved udbud af brandsprøjter 06.07.2021 Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud grundet manglende opfyldelse af krav til økonomisk og finansiell formåen 23.07.2019 Klagenævnet for Udbud · Annullering af prækvalifikation på grund af uigennemsigtig evalueringsmodel for referencer 12.12.2018 Klagenævnet for Udbud · Klage over vurdering af referencer ved prækvalifikation til levering af laserafstandsmålere 07.08.2018 Klagenævnet for Udbud · Manglende prækvalifikation grundet utilstrækkelig dokumentation for reference 25.08.2017 Klagenævnet for Udbud · Afvisning af klage over manglende prækvalifikation i udbud om havneudvidelse 04.07.2017		

Klagenævnet for Udbud · Udvælgelse af referencer ved prækvalifikation i udbudssag om parkeringsløsning	30.01.2017
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikation på grund af mangelfulde referencer var berettiget	02.09.2016
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikation på grund af referencevurdering i udbud af bygherrerådgivning	11.06.2015
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikation på grund af utilstrækkelige referencer og ulovlige udbudskriterier	12.02.2008
Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af kontrakt om affaldsbortskaffelse på grund af manglende regnskaber og mangelfuld evaluering	28.02.1997

§ 3 Hvad Klagenævnet for Udbud lægger vægt på: ansøgeren bærer risikoen for sin egen ansøgning

Det mest gennemgående mønster i nævnets praksis er risikofordelingen. **Klagenævnet for Udbud lægger afgørende vægt på, hvad der faktisk står i ansøgningen eller tilbuddet** – ikke på hvad ansøgeren mente, kunne have skrevet, eller på hvad ordregiveren i øvrigt vidste.

Risikoen for uklarhed og ufuldstændighed påhviler ansøgeren:

- I [17/01278](#) var referencebeskrivelsen så sparsom, at relevansen ikke kunne vurderes – og ansøgeren havde selv anført, at der ikke var tidligere leverancer.
- I [17/01218](#) var betegnelser som »serverbygning« og »Skyllerum, operationsafd.« ikke dækkende for de krævede drifts- og vedligeholdelsesopgaver. Udtalelser på et informationsmøde om, at det var nok blot at angive sagsnavne, kunne ikke ændre dette.
- I [25/04522](#) udtalte nævnet om Greenbytes »meget kortfattede« referencebeskrivelser i eESPD'et:

Klagenævnet finder herefter, at Københavns Kommune ikke med den fornødne sikkerhed har haft mulighed for ud fra Greenbytes meget kortfattede beskrivelser af sine referencer at udlede, hvorvidt referencerne havde de karakteristika, der efter udbudsbetingelsernes pkt. 3.5 var krav om...

- I [25/05278](#) var referencebilagene uploadet som 0 KB-filer eller uden filendelse. Nævnet afviste, at der forelå en systemfejl, og fastslog:

Risikoen for fejl og ufuldstændigheder i ansøgningen påhviler Vestfyns El-Anlæg. Det var således Vestfyns El-Anlægs ansvar, at ansøgningen blev indleveret med det efterspurgte indhold og i overensstemmelse med de fastsatte krav i udbudsmaterialet.

- Samme linje ved rent tekniske fejl i udbudssystemet, jf. [24/02350](#), hvor en ansøgning i Movias udbud A23 blev registreret som »ikke indgivet«, og [2016-10332](#), hvor et konsortium havde slået flere leverancer sammen i én referencelinje uden udtrykkeligt at oplyse det.

Hertil kommer et **forbud mod at inddrage forhåndskendskab til fordel for ansøgeren**. I [24/12196](#) formulerede nævnet det principielt:

Det er en konsekvens heraf og af det almindelige ligebehandlingsprincip, at en ordregiver ikke kan inddrage tidligere erfaringer med en konkret tilbudsgiver til fordel for denne tilbudsgiver, hvis ikke der er konkret grundlag herfor i det indleverede tilbud.

Samme resultat i [2016-5429](#), hvor Fayard A/S havde udført de refererede arbejder på FMI's egne skibe, i [25/05278](#) trods mangeårigt samarbejde, og i [23/00347](#), hvor Andels kendskab til Landis+Gyrs løsninger ikke måtte indgå. I [25/04522](#) tilføjede nævnet, at kommunen hverken var berettiget eller forpligtet til selv at kontakte referencekunderne.

Modstykket er lige så fast: ordregiveren bærer risikoen for uklarheder i udbudsmaterialet. I [17/01276](#) kunne mindstekravet om »mindst tre lignende eller tilsvarende arbejder/opgaver« ikke bære Fredensborg Kommunes fortolkning om tre referencer for hver af to ydelsestyper, og tildelingsbeslutningen blev annulleret. I [2012-0026525](#) betød formuleringen »maksimalt syv referencer«, at SKI skulle se bort fra de to mangelfulde referencer i stedet for at afvise hele ansøgningen. Og i [21/01910](#) bemærkede nævnet, at udbudsmaterialet »i bedste fald var uklart«, og at ordregiveren bærer risikoen herfor.

LOV	Udbudsloven § 2	Udbudsloven § 148, stk. 1	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikationsansøgning grundet tekniske fejl i uploadede referencedokumenter og spørgsmålet om ordregivers pligt til berigtigelse		18.12.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på prækvalifikation grundet mangelfulde oplysninger i referencer		02.07.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af manglende opfyldelse af referencekrav		04.04.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afvist prækvalifikation som følge af manglende færdiggørelse af ESPD i udbudssystemet Ethics		10.04.2024
	Klagenævnet for Udbud · Klage over prækvalifikation i IT-udbud: Vurdering af referencer og ansøgers uafhængighed		14.03.2023
	Klagenævnet for Udbud · Klage over afvisning fra prækvalifikation i udbud af akutlægehelikoptere fik opsættende virkning		07.04.2021
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af uklar fortolkning af mindstekrav til referencer		15.02.2018
	Klagenævnet for Udbud · Mangelfulde referencer i udbud om håndværkerydelser førte til afvisning af prækvalifikationsansøgning		21.11.2017
	Klagenævnet for Udbud · Manglende prækvalifikation grundet utilstrækkelig dokumentation for reference		25.08.2017
	Klagenævnet for Udbud · Klage over manglende prækvalifikation på grund af sammenlagte referencer i ansøgning		12.12.2016
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikation på grund af mangelfulde referencer var berettiget		02.09.2016
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikationsansøgning på grund af manglende dokumentation for to ud af syv referencer		16.05.2012

§ 4 Referencer som dokumentation for teknisk og faglig formåen

Referencer er det praktisk vigtigste dokumentationsinstrument efter [Udbudsloven § 155](#), og ordregiveren skal efter [§ 143](#) i udbudsbekendtgørelsen angive, hvordan mindstekravene dokumenteres.

Mindstekrav er absolutte. Opfylder referencerne ikke det opstillede minimum, skal tilbuddet afvises. I [24/12196](#) havde Københavns Kommune krævet tre el-referencer på henholdsvis mindst 50.000, 100.000 og 200.000 kr. ekskl. moms; klagerens højeste reference lød på 168.252,98 kr., og afvisningen var berettiget. I [21/09803](#) fastslog nævnet direkte, at ordregiveren ved manglende opfyldelse af et *mindstekrav* hverken er forpligtet eller berettiget til at anmode om eftersendelse – det ville svare til et nyt tilbud. I [17/01451](#) blev en tildeling annulleret, fordi vinderens eget ESPD angav en referencesludato i 2011 – altså mere end fem år før ansøgningsfristen – og ordregiveren skal basere vurderingen på de indsendte dokumenter.

Sammenlignelighed afgøres efter udbudsmaterialets egen definition. I [21/14146](#) var »sammenlignelig karakter« udtømmende defineret som installation hos en kunde med mindst 100 biler samt en webportal – og referencer uden erfaring med nøglefri adgang kunne derfor ikke afvises. I [23/02287](#) kunne et pilotprojekt indgå som reference, fordi der ikke var stillet mindstekrav til referencernes karakter.

Et særligt spor er **§ 155, nr. 2's mulighed for at udvide referenceperioden af hensyn til konkurrencen**. I [19/05926](#) blev et krav om referencer inden for de seneste 5 år anset for sagligt begrundet netop i hensynet til tilstrækkelig konkurrence. I [24/09713](#) og opfølgningsagen [J.nr. 25/01946](#) havde Odsherred Kommune formuleret et referencekrav med et alternativt 2. led, der efter kommunens opfattelse kun gjaldt »nye aktører«. Klagenævnet fandt, at leddet også omfattede etablerede virksomheder uden erfaring med affaldstransport, og at afvisningen derfor var uretmæssig – men erstatningskravet blev ikke taget til følge.

Antal og udvælgelse af referencer giver hyppigt tvist. I [2016-11998](#) havde ansøgeren indsendt 34 referencer, selv om kun fire ville blive vurderet; kommunens udvælgelse af »de fire seneste« blev accepteret, fordi ansøgeren ikke selv havde prioriteret. Omvendt blev en pointmodel underkendt i [18/08994](#), fordi den gjorde antallet af referencer i sig selv udslagsgivende uden at være beskrevet i udbudsmaterialet. I [2015-4082](#) konstaterede nævnet en overtrædelse, fordi regionen for én ansøger havde set bort fra de højest prioriterede referencer – men fejlen havde ikke påvirket resultatet, og prækvalifikationen blev ikke annulleret.

Endelig omfatter § 155 også **råderet over materiel og kapacitet**. I [2015-14279](#) var det ikke nok at fremlægge en miljøgodkendelse, når udbudsmaterialet udtrykkeligt krævede dokumentation for restkapacitet. I [22/04662](#) accepterede nævnet derimod en egenerklæring med reserveret kapacitet, fordi BOFA havde formuleret kravet fleksibelt som »relevant dokumentation« eksemplificeret med »fx« forskellige erklæringstyper.

LOV	Udbudsloven § 143	Udbudsloven § 155	Udbudsloven § 159, stk. 5	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Vognmand Andreas R. Søborg A/S mod Odsherred Kommune: Erstatningskrav afvist trods udbudsretlig overtrædelse			03.03.2026
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af manglende opfyldelse af referencekrav			04.04.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af uklart formuleret egnethedskrav om teknisk kapacitet			07.02.2025
	Klagenævnet for Udbud · Klage over prækvalifikation i udbud af SaaS-rammeaftale afvist			16.06.2023
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud grundet manglende dokumentation for mindstekrav til teknisk formåen			03.06.2022
	Klagenævnet for Udbud · Dokumentation for behandlingskapacitet ved udbud om behandling af madaffald på Bornholm			02.06.2022
	Klagenævnet for Udbud · Krav til referencers sammenlignelighed i udbud af bilflådesystem med nøglefri adgang			14.01.2022
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om udbud af affaldsindsamling i Sønderborg Kommune			28.08.2019

Klagenævnet for Udbud · Annullering af prækvalifikation på grund af uigennemsigtig evalueringsmodel for referencer	12.12.2018
Klagenævnet for Udbud · Annullation af tildelingsbeslutning på grund af manglende opfyldelse af mindstekrav til egnethed	13.11.2018
Klagenævnet for Udbud · Udvælgelse af referencer ved prækvalifikation i udbudssag om parkeringsløsning	30.01.2017
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af manglende dokumentation for kapacitet til modtagelse af forbrændingsslagge	10.06.2016
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikation på grund af referencevurdering i udbud af bygherrerådgivning	11.06.2015

§ 5 Økonomisk og finansiel formåen: kun de krævede dokumenter tæller

På det økonomiske spor er Klagenævnet for Udbud særligt formalistisk. **Nævnet lægger vægt på, om nøgletallet kan aflæses af netop den dokumenttype, udbudsbekendtgørelsen har udpeget.**

Den ledende afgørelse er [2011-0023658](#) (Finn Frogne A/S), hvor fire regioner havde krævet en årlig omsætning på mindst 40 mio. kr. dokumenteret ved revisorunderskrevne årsrapporter. Klagerens årsrapporter viste kun bruttofortjeneste. Nævnet fastslog, at mindstekravet naturligt måtte forstås således, at oplysningen skulle fremgå af årsrapporterne, og at regionerne var både berettigede og forpligtede til at afvise ansøgningen. Tilsvarende i [2012-0032948](#), hvor en »D&B Business report« ikke kunne træde i stedet for de krævede reviderede årsrapporter, fordi den manglede ledelsespåtegning, redegørelse for anvendt regnskabspraksis og revisorpåtegning. I [2010-0021953](#) var en oplysning om samlet omsætning ikke tilstrækkelig, når der var krævet omsætning inden for det specifikke aktivitetsområde.

Også kvaliteten af regnskabsgrundlaget prøves. I [19/02678](#) baserede Urbaser A/S sig på et **nystiftet** norsk moderselskab med en åbningsbalance og en soliditetsgrad på 100 %. Nævnet fandt, at kommunen med rette havde vurderet, at en åbningsbalance fra et nystiftet selskab ikke udgjorde »passende dokumentation« for at opveje tilbudsgiverens egen manglende sunde økonomi over den krævede treårige periode. Kommunen fik dog kritik for utilstrækkelig begrundelse efter [§ 171, stk. 4](#) – men mangelfuld begrundelse fører efter fast praksis ikke i sig selv til annullation.

Andre typiske sagsgrupper:

- **Negativ egenkapital.** I [26/03413](#) var mindstekravet en egenkapital på 500.000 kr., mens årsrapporten for 2024 udviste en negativ egenkapital på ca. 12,2 mio. kr. – trods en positiv ESPD-erklæring. Opsættende virkning blev nægtet, primært fordi klageren slet ikke havde nedlagt annullationspåstand.
- **Manglende støtteerklæring for økonomi.** I [22/00348](#) opfyldte arkitektfirmaet gmp ikke Aarhus Kommunes krav om 20 % soliditetsgrad (14,53 %), og den del af støtteerklæringsparadigmet, der angik økonomisk støtte, var slettet. Nævnet fastslog, at adgangen til at indhente supplerende oplysninger ikke giver ret til at eftersende en fundamental og påkrævet erklæring efter fristen.
- **Ændring af kravet undervejs.** I [21/02167](#) svarede Region Hovedstaden en nystartet virksomhed, at omsætningskravet ville blive nedsat proportionalt med virksomhedens levetid. Det var en ændring af et grundlæggende element i strid med [§ 2, stk. 1](#), og tildelingsbeslutningen blev annulleret.
- **Nystartede virksomheder.** [§ 154, stk. 2](#) giver adgang til at godtgøre formåen ved ethvert andet passende dokument, når ansøgeren af gyldig grund ikke kan fremlægge det krævede. Det var netop dette spor, der bar fumus-vurderingen i [23/02451](#).

- **Egenkapital som udvælgelseskriterium.** I [2012-0032761](#) accepterede nævnet »egenkapitalens størrelse« og »referencer« som objektive og ikkediskriminerende udvælgelseskriterier og fastslog, at ordregiveren ikke har pligt til på forhånd at fastlægge en indbyrdes vægtning – samme resultat som i [23/02287](#), hvor angivelsen »særlig vægt« på én hovedydelse var tilstrækkelig.

Manglende revisorgodkendte årsregnskaber hos den vindende tilbudsgiver fører derimod til annullation, jf. [2010-0021535](#), hvor K17 havde taget tre ikke-konditions-mæssige tilbud i betragtning.

LOV

[Udbudsloven § 2, stk. 1](#)[Udbudsloven § 142](#)[Udbudsloven § 154, stk. 2](#)[Udbudsloven § 171, stk. 4](#)

PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Sedgwick Danmark A/S: Opsættende virkning nægtet – negativ egenkapital og manglende annullationspåstand i udbudssag om skadebehandling	23.04.2026
	Klagenævnet for Udbud · Klage over prækvalifikation i udbud af SaaS-rammeaftale afvist	16.06.2023
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om krav til nystartet virksomheds økonomiske formåen	21.03.2023
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikationsansøgning på grund af manglende dokumentation for økonomisk formåen	15.03.2022
	Klagenævnet for Udbud · Ændring af mindstekrav til økonomisk formåen under udbudsproces førte til annullation af tildelingsbeslutning	15.07.2021
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud grundet manglende opfyldelse af krav til økonomisk og finansiell formåen	23.07.2019
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikation på grund af manglende årsrapporter	07.02.2013
	Klagenævnet for Udbud · Klage over manglende prækvalifikation i udbud af rengørings-service	15.01.2013
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikationsanmodning på grund af manglende dokumentation for omsætningskrav i årsrapport	10.05.2011
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af manglende omsætningsoplysninger var berettiget	17.01.2011
	Klagenævnet for Udbud · Annullation af tildelingsbeslutninger grundet manglende dokumentation i udbud af rammeaftale	10.01.2011

§ 6 Støttende enheder, konsortier og udskiftning efter § 144 og § 147

[Udbudsloven § 144](#) tillader, at en ansøger baserer sig på andre enheders økonomiske og finansielle eller tekniske og faglige formåen, uanset den retlige karakter af forbindelsen. Efter [§ 144, stk. 2](#) skal ansøgeren fremlægge støtteerklæringer eller anden dokumentation, der godtgør, at enheden er **juridisk forpligtet** over for ansøgeren. Forarbejderne til bestemmelsen forklarer, at netop dette krav ikke følger af direktivets artikel 63, men blev indført på forslag fra Udbudslovsudvalget med det formål at sikre, at der er realitet bag den konstruktion, ansøgeren byder ind med.

Forarbejderne til [§ 144, stk. 4](#) angiver samtidig den vigtige afgrænsning af, hvad ordregiveren må kræve dokumenteret af den støttende enhed:

Som udgangspunkt vil de relevante minimumskrav til egnethed alene omfatte de minimumskrav til egnethed, for hvilke ansøgeren eller tilbudsgiveren støtter sig til den anden enhed og de eventuelle øvrige minimumskrav til egnethed, der direkte relaterer sig hertil.

Der kan dog efter forarbejderne være situationer, hvor ordregiveren har en legitim interesse i også at stille visse økonomiske krav til en enhed, der alene stiller teknisk formåen til rådighed – navnlig ved centrale eller meget omfangsrige ydelser.

Nævnets praksis viser fem tilbagevendende mønstre:

1. **ESPD'et er bindende for, om man baserer sig på andre.** I [21/07543](#) havde Iveco Danmark A/S i sit ESPD svaret »nej« til at basere sig på andre enheders kapacitet, men henviste til en referencekontrakt udført af et andet koncernselskab. Nævnet fastslog, at det ville svare til et nyt tilbud at lade Iveco tilføje en støttende enhed efter fristen. Samme resultat i [24/01827](#):

Ved at have givet MR Solutions mulighed for efter tilbudsfristen at basere sig på en anden virksomheds økonomiske formåen og fremsende støtteerklæring og ESPD for denne virksomhed, har SDU tilladt, at MR Solutions har fremsendt et nyt tilbud. SDU har herved overtrådt udbudslovens § 2 og § 159, stk. 5.

2. **Formkrav til den støttende enheds ESPD håndhæves.** I [2016-11594](#) var Lemvig Kommune ikke blot berettiget, men forpligtet til at afvise et tilbud uden særskilte ESPD'er for de to underleverandører, og kravet var ikke i strid med § 144. I [20/09293](#) accepterede nævnet, at en støttende enheds ESPD skal underskrives, mens tilbudsgiverens eget ESPD kan få sin ægthed sikret gennem indsendelsen i udbudssystemet.
3. **Støtteerklæringens indhold og rækkevidde.** I [22/00348](#) dækkede erklæringerne kun teknisk formåen, og økonomidelen var slettet. I [19/08662](#) fandt nævnet fumus for, at datterselskabets egenkapital allerede var indregnet i moderselskabets, så de to selskabers egenkapital ikke uden videre kunne lægges sammen; udbudsbetingelserne krævede desuden solidarisk hæftelse direkte over for kommunen, jf. [§ 144, stk. 6](#). I [21/01910](#) nåede nævnet frem til, at når udbuddet krævede en direkte **kapitaltilførsel** til ansøgeren, ville ansøgeren efterfølgende selv opfylde kravene – og der var derfor ikke tale om at basere sig på en anden enheds formåen i § 144's forstand, hvorfor et særskilt ESPD ikke var påkrævet.
4. **Pligt til at kræve udskiftning.** [§ 144, stk. 5](#) pålægger ordregiveren at kræve en støttende enhed erstattet, hvis den ikke opfylder et relevant minimumskrav. I [18/09707](#) havde ALSTOM opdaget en fejl i gældsgraden for en støttende koncernenhed efter prækvalifikationen. Nævnet annullerede DSB's afslag på udskiftning og fastslog, at ligebehandlingsprincippet ikke var til hinder herfor, da udskiftningen ikke forringede de øvrige ansøgers konkurrencemæssige stilling. Adgangen til ændringer er i øvrigt reguleret i [§ 147, stk. 1](#), der afskærer udskiftning, når enheden har haft afgørende betydning for egnethedsvurderingen eller udvælgelsen.
5. **Sammenslutninger.** [§ 144, stk. 7](#) lader en sammenslutning basere sig på andres formåen, og det er sammenslutningens samlede formåen, der vurderes. Til gengæld kræver nævnet dokumentation fra **alle** deltagere: i [2008-0017112](#) var det »en selvfølge«, at tro- og loveerklæringer skulle afgives af samtlige virksomheder i totalrådgivergruppen, selv om det ikke stod udtrykkeligt. Efter [§ 147, stk. 4](#) kan en sammenslutning ikke udvides efter fristen – men i [20/05684](#) var NCC Danmark A/S' medunderskrift på tilbuds brevet blot en bekræftelse af en allerede afgivet støtteerklæring og dermed ikke en ulovlig udvidelse.

LOV	Udbudsloven § 144, stk. 1-8	Udbudsloven § 147, stk. 1, 4	Udbudsloven § 159, stk. 5
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Ulovlig adgang til udbud med forhandling efter manglende opfyldelse af egnethedskrav Klagenævnet for Udbud · Tilbud afvist for manglende opfyldelse af referencekrav trods koncernforbindelse		05.11.2024 23.03.2022

Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikationsansøgning på grund af manglende dokumentation for økonomisk formåen	15.03.2022
Klagenævnet for Udbud · Klage over afvisning fra prækvalifikation i udbud af akutlægehelikoptere fik opsættende virkning	07.04.2021
Klagenævnet for Udbud · Klage over udbud af renseanlæg: Vurdering af tilbudsgivers sammensætning og driftsøkonomi	12.02.2021
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af forbehold og manglende underskrift på ESPD for støttende enhed	27.01.2021
Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i udbudssag om rengøring trods sandsynlig overtrædelse af udbudsreglerne	23.12.2019
Klagenævnet for Udbud · Afgørelse om ret til at erstatte en støttende enhed efter prækvalifikation grundet fejl i ESPD-dokument	18.01.2019
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud grundet manglende ESPD for underleverandører	07.02.2017
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud fra konsortium på grund af manglende erklæringer fra alle deltagere	15.09.2008

ESPD som foreløbigt bevis – hvad Klagenævnet for Udbud

§ 7 accepterer og afviser

Efter [Udbudsloven § 148, stk. 1](#) skal ordregiveren kræve ESPD som foreløbigt bevis, og efter [§ 148, stk. 2](#) skal ESPD'et også indeholde oplysninger om de enheder, ansøgeren baserer sig på. ESPD'et er dermed ikke en valgfri formular, men den obligatoriske indgang til egnethedsvurderingen.

Den skarpeste afgørelse er [21/11804](#), hvor Næstved Fjernvarme i sine udbudsbetingelser umisforståeligt havde angivet, at referencer **ikke** skulle udfyldes i ESPD'et. Klagenævnet fandt, at dette stred mod reglerne om, at ordregivende enheder skal anvende ESPD som foreløbigt bevis for egnethed, og tillagde klagen opsættende virkning – også fordi det var tvivlsomt, om en anden ansøgers referencer angivet som »totalentreprise« og »rammeaftaler« opfyldte mindstekravet om hovedentreprise. Næstved Fjernvarme annullerede efterfølgende udbuddet.

Nævnet sonderer skarpt mellem **åbenbare formfejl i ESPD'et**, som ordregiveren må se bort fra, og **substansmangler**, som ikke kan repareres:

- I [18/07605](#) havde Keolis Danmark A/S i ESPD'ets Del V svaret »Nej« til at opfylde de objektive udvælgelseskriterier. Da Del IV dokumenterede opfyldelse af samtlige krav, var der tale om en åbenbar fejl, som Midttrafik var berettiget til at se bort fra – uden engang at anmode om berigtigelse. Henvisningen til EU-Domstolens dom i [C-336/12, Manova](#) kunne ikke føre til andet resultat.
- Omvendt i [21/07543](#), hvor et »nej« til at basere sig på andre enheder kombineret med en koncernreference ikke var en åbenlys fejl, og i [24/01827](#), hvor en eftersendt støtteerklæring udgjorde et nyt tilbud.

ESPD'ets **status som endelig dokumentation** kan fastsættes i udbudsmaterialet. I [25/04522](#) var det udtrykkeligt angivet, at referencelisten i eESPD'et var den endelige dokumentation for teknisk og faglig formåen – hvorfor kortfattede beskrivelser ikke kunne suppleres senere. I [23/02884](#) fastslog nævnet omvendt, at selv om udbudsmaterialet angav egenerklæringen i ESPD'et som endelig dokumentation, fritog det ikke Rigspolitiet for pligten efter [§ 159, stk. 3](#) til at foretage en effektiv kontrol i tvivlstilfælde.

Endelig gælder, at rent tekniske forhold omkring ESPD'ets indgivelse er ansøgerens risiko, jf. [24/02350](#), hvor en ansøgning i et udbud med en anslået værdi på ca. 5,8 mia. kr. blev afvist som »ikke indgivet«.

LOV	Udbudsloven § 148, stk. 1-2	Udbudsloven § 159, stk. 3, 5	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Afslag på prækvalifikation grundet mangelfulde oplysninger i referencer		02.07.2025
	Klagenævnet for Udbud · Ulovlig adgang til udbud med forhandling efter manglende opfyldelse af egnethedskrav		05.11.2024
	Klagenævnet for Udbud · Afvist prækvalifikation som følge af manglende færdiggørelse af ESPD i udbudssystemet Ethics		10.04.2024
	Klagenævnet for Udbud · Klage over afvisning af tilbud på værkstedsydelse til politiets køretøjer tillagt ikke opsættende virkning		31.03.2023
	Klagenævnet for Udbud · Tilbud afvist for manglende opfyldelse af referencekrav trods koncernforbindelse		23.03.2022
	Klagenævnet for Udbud · Klage over prækvalifikation i udbud af fjernvarmearbejde og udelukkelse af ESPD		30.11.2021
	Klagenævnet for Udbud · Klage over uklare udvælgelseskriterier og fejl i ESPD-dokument ved udbud af buskørsel		06.02.2019

Verifikation og endelig dokumentation før tildeling – §§ 151-152 og § 159, stk. 2

Klagenævnet for Udbud håndhæver **rækkefølgen** i dokumentationsprocessen strengt. Efter [§ 151, stk. 1](#) skal ordregiveren kræve den endelige dokumentation af den påtænkte vinder **før** tildelingsbeslutningen, og efter [§ 159, stk. 2](#) må kontrakten kun tildeles, når egnetheden er verificeret.

Den ledende afgørelse er [22/14568](#) (Scania Danmark A/S mod I/S REFA). Vinderen havde kun angivet tre af de krævede fire referencer i sit ESPD, og REFA indhentede først de manglende oplysninger **efter** kontraktindgåelsen, da klageren gjorde opmærksom på manglen. Klagenævnet udtalte:

REFA har dermed handlet i strid med udbudslovens § 159, stk. 2, ved at tildele og efterfølgende indgå kontrakt med Hessel uden forinden tildelingen at verificere om Hessel opfyldte minimumskravene til egnethed.

Tildelingsbeslutningen blev annulleret, og REFA blev pålagt 30.000 kr. i sagsomkostninger. Nævnet tilføjede, at selv om ordregiveren under visse omstændigheder kan indhente supplerende oplysninger, ændrer det ikke ved, at verifikationen skal ske *før* selve tildelingsbeslutningen. Samme betragtning ligger bag [19/08662](#), hvor Rudersdal Kommune først efter tildelingsbeslutningen fik præciseret støtteerklæringen – hvilket var i strid med fristen i § 151, stk. 1 – og bag [21/02167](#), hvor Region Hovedstaden erkendte fejl i verifikationsprocessen og måtte annullere og genudsende tildelingsbeslutningen.

Serviceattesten efter [§ 152](#) er den klassiske dokumentationsform, og nævnets praksis her er lang og konsekvent:

Afgørelse	Forhold	Udfald
99-65.836	Serviceattest lovet eftersendt pga. lang sagsbehandlingstid	Udelukkelse berettiget
03-239.453	Serviceattest manglede ved tilbudsfristen	Afvisning både berettiget og pligtsmæssig
2006-0009366	Tro og love-erklæring i stedet for aktuel serviceattest	Afvisning berettiget for de udelukkelsesgrunde, hvor attest var krævet
2007-0014883	Prækvalificeret ansøger med attest over 3 måneder gammel	Ligebehandlingsprincippet overtrådt; kontrakttildeling annulleret

2010-0021535	Attest over 6 måneder gammel og attest helt manglende	Tre tildelingsbeslutninger annulleret
--------------	---	---------------------------------------

I [99-203.063](#) accepterede nævnet en serviceattest som dokumentation for revisorautorisation, men fastholdt udelukkelsen, fordi ansøgeren slet ingen dokumentation havde fremlagt for sin ansvarsforsikring – en erklæring fra forsikringsselskabet ville have været nok. Afgørelsen illustrerer nævnets proportionale linje: dokumentationen skal være **dækkende**, ikke nødvendigvis maksimal.

[§ 151, stk. 5](#) fritager ansøgeren for at fremlægge dokumentation, som ordregiveren kan hente i en national database eller allerede besidder. I [2016-5429](#) fandt bestemmelsen ikke anvendelse, fordi den kun angår dokumentation for oplysninger, der er afgivet i ESPD'et – og Fayard havde netop ikke anført de pågældende oplysninger. Endelig sætter [§ 152, stk. 2](#) en grænse: ordregiveren kan ikke kræve andre dokumentationsformer end dem, §§ 153-155, 157 og 158 nævner.

Kontrolpligten i [§ 159, stk. 3](#) aktiveres kun i **tvivlstilfælde**. I [19/05183](#) skabte frivilligt fremlagte, utilstrækkelige testrapporter ikke en sådan tvivl, at Region Hovedstaden havde pligt til yderligere kontrol. Omvendt var Rigspolitiet i [23/02884](#) og [23/02958](#) berettiget til at kræve supplerende dokumentation for direkte adgang til køretøjsproducenternes servicesystemer, og til at afvise tilbud, hvor dokumentationen forblev uklar.

LOV	Udbudsloven § 151, stk. 1, 5	Udbudsloven § 152, stk. 2	Udbudsloven § 159, stk. 2-3
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Annulation af tildelingsbeslutning på grund af manglende verifikation af egnethed og manglende opfyldelse af mindstekrav til LED-lys		
	29.08.2023		
	Klagenævnet for Udbud · Klage over afvisning af tilbud på værkstedsydelser til politiets køretøjer tillagt ikke opsættende virkning		
	31.03.2023		
	Klagenævnet for Udbud · Klage over afvisning af tilbud på værkstedsydelser til politiet blev ikke tillagt opsættende virkning		
	31.03.2023		
	Klagenævnet for Udbud · Ændring af mindstekrav til økonomisk formåen under udbudsproces førte til annulation af tildelingsbeslutning		
	15.07.2021		
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i udbudssag om rengøring trods sandsynlig overtrædelse af udbudsreglerne		
	23.12.2019		
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af kontrakt på varmetæpper afvist trods mangelfuld dokumentation for mindstekrav		
	06.12.2019		
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikation på grund af mangelfulde referencer var berettiget		
	02.09.2016		
	Klagenævnet for Udbud · Annulation af tildelingsbeslutninger grundet manglende dokumentation i udbud af rammeaftale		
	10.01.2011		
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikation på grund af utilstrækkelige referencer og ulovlige udbudskriterier		
	12.02.2008		
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikationsanmodning på grund af manglende dokumentation for udelukkelsesgrunde		
	19.12.2007		
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af manglende serviceattest var berettiget		
	08.03.2004		
	Klagenævnet for Udbud · Udelukkelse fra prækvalifikation på grund af manglende dokumentation for ansvarsforsikring		
	06.06.2000		
	Klagenævnet for Udbud · Udelukkelse fra prækvalifikation på grund af manglende serviceattest		
	04.06.1999		

§ 9 Ret, ikke pligt: rækkevidden af § 159, stk. 5 og 6

Ingen bestemmelse fylder mere i egnethedssagerne end [Udbudsloven § 159, stk. 5](#), hvorefter ordregiveren kan anmode om at få suppleret, præciseret eller fuldstændiggjort en ansøgning – dog må anmodningen ikke føre til, at der fremsættes en ny ansøgning eller et nyt tilbud.

Klagenævnet for Udbud fastholder konsekvent, at bestemmelsen giver en ret, ikke en pligt. Det blev slået fast allerede i [2016-11594](#) og gentaget i [17/01218](#), [21/09803](#), [22/17141](#) og [24/12196](#), hvor nævnet formulerede undtagelsen præcist:

Klagenævnet finder, at tilbuddet fra Røder & Mortensens Eftf. A/S ikke for Københavns Kommune fremstod som indeholdende en åbenlys fejl, der nemt kunne berigtiges med hensyn til angivelse af referencernes værdier. Herefter, og da ordregiveren efter udbudslovens § 159, stk. 5, har ret – men ikke pligt – til at indhente supplerende oplysninger, hvis der er indgivet et mangelfuldt eller fejlbehæftet tilbud, er det klagenævnets foreløbige vurdering, at Københavns Kommune ikke har overtrådt udbudsreglerne...

Nævnet henviste udtrykkeligt til, at retsstillingen svarer til EU-Domstolens og Rettens praksis, hvorefter der kun består en pligt til at give mulighed for berigtigelse ved en åbenlys fejl, der er let at rette, jf. **T-195/08, Antwerpse Bouwwerken NV mod Kommissionen**. I [25/05278](#) præciserede nævnet grænsen yderligere: da hele substansen af referencerne manglede, kunne ordregiveren ikke konstatere, hvori fejlen bestod, eller fastlægge ansøgningens korrekte indhold – og der var derfor ingen berigtigelsespligt.

De grænser, praksis tegner, kan sammenfattes således:

- **Aldrig reparation af et mindstekrav.** Manglende opfyldelse af et mindstekrav kan ikke afhjælpes, jf. [21/09803](#) og [22/00348](#).
- **Aldrig nye referencer.** I [19/07761](#) havde Gentofte Kommune bedt vinderen om at fremsende en ny reference, efter at kommunen selv havde erkendt, at en af de tre ikke opfyldte mindstekravet. Nævnet fastslog, at [§ 159, stk. 6](#) afskar dette, når det fremgik af udbudsmaterialet, at manglende opfyldelse ville føre til afvisning – og annullerede tildelingsbeslutningen.
- **Aldrig ny støttende enhed.** Se [21/07543](#) og [24/01827](#).
- **Men gerne præcisering inden for et fleksibelt formuleret dokumentationskrav.** I [22/04662](#) benyttede BOFA § 159, stk. 5, til at indhente en egenerklæring om forbehandlings- og afsætningskapacitet, og nævnet fandt, at dette lå inden for det, ordregiveren lovligt kunne efterspørge efter [§ 155](#). I [24/12201](#) prøvede nævnet på tilsvarende vis en eftersendt tro- og loveerklæring op imod [§ 159, stk. 5 og 6](#).

Bemærk, at [§ 151, stk. 4](#) giver en parallel adgang til at supplere eller præcisere den **endelige dokumentation**, og at forarbejderne understreger, at ligebehandlingsprincippet i så fald forpligter ordregiveren til at indhente tilsvarende oplysninger hos øvrige ansøgere.

LOV	Udbudsloven § 151, stk. 4	Udbudsloven § 155	Udbudsloven § 159, stk. 5-6	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikationsansøgning grundet tekniske fejl i uploadede referencedokumenter og spørgsmålet om ordregivers pligt til berigtigelse			18.12.2025
	Klagenævnet for Udbud · Klage over eftersendelse af tro- og loveerklæring og evaluering af referencer i udbud af IT-kabling og teknisk sikring			08.07.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af manglende opfyldelse af referencekrav			04.04.2025
	Klagenævnet for Udbud · Ulovlig adgang til udbud med forhandling efter manglende opfyldelse af egnethedskrav			05.11.2024
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud grundet manglende dokumentation for mindstekrav til teknisk formåen			03.06.2022

Klagenævnet for Udbud · Dokumentation for behandlingskapacitet ved udbud om behandling af madaffald på Bornholm	02.06.2022
Klagenævnet for Udbud · Tilbud afvist for manglende opfyldelse af referencekrav trods koncernforbindelse	23.03.2022
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikationsansøgning på grund af manglende dokumentation for økonomisk formåen	15.03.2022
Klagenævnet for Udbud · Annullering af tildelingsbeslutning: Tilbudsgiver opfyldte ikke mindstekrav til referencer	29.04.2020
Klagenævnet for Udbud · Mangelfulde referencer i udbud om håndværkerydelser førte til afvisning af prækvalifikationsansøgning	21.11.2017
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud grundet manglende ESPD for underleverandører	07.02.2017

Klagebehandling ved Klagenævnet for Udbud: frister, opsættende virkning og retsvirkninger

§ 10

Klageadgangen følger [Lov om Klagenævnet for Udbud § 6, stk. 1](#): klage kan indgives af enhver med retlig interesse samt af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og visse organisationer. Klageren skal senest samtidig med klagen skriftligt underrette ordregiveren, jf. [§ 6, stk. 4](#), og tredjemand kan efter [§ 6, stk. 3](#) tillades at intervenere – hvilket sker jævnligt i egnethedssager, fx i [24/01827](#) og [24/09713](#).

Fristerne er korte og prækluderende. Efter [§ 7, stk. 1](#) skal en virksomheds klage over ikke at være blevet udvalgt ved begrænset udbud, udbud med forhandling, konkurrencepræget dialog eller innovationspartnerskab indgives inden **20 kalenderdage** fra dagen efter afsendelsen af den begrundede underretning om, hvem der er udvalgt. Øvrige klager følger [§ 7, stk. 2](#) med frister på 45 dage (bekendtgørelse om indgået kontrakt), 30 dage (rammeaftalekontrakter og dynamiske indkøbssystemer) og 6 måneder (rammeaftaler). Det er derfor afgørende, at underretningen efter [Udbudsloven § 171, stk. 2](#) indeholder en begrundelse – i [18/08994](#) blev begrundelsen for afslaget til KMD anset for utilstrækkelig, fordi den ikke redegjorde for de valgte ansøgers relative fordele.

Opsættende virkning afgøres efter [§ 12](#) og en fast tre-leddet test: fumus boni juris, uopsættelighed og interesseafvejning. Praxis i prækvalifikationssager viser et karakteristisk mønster:

- Forbigåede **ansøgere** anses ofte for uopretteligt skadede, fordi de er udelukket fra at afgive tilbud og derfor ikke kan opnå erstatning for tabt fortjeneste – dette bar afgørelserne i [18/08994](#), [21/11804](#) og [21/01910](#).
- Forbigåede **tilbudsgivere** får derimod typisk afslag på uopsættelighed, fordi tabet kan kompenseres økonomisk, jf. [23/02451](#), [19/08662](#) og delkendelsen i [24/09713](#) – i alle tre sager var fumus boni juris opfyldt, men uopsætteligheden ikke.
- En **procesfælde**: i [26/03413](#) blev opsættende virkning nægtet, allerede fordi klageren kun havde nedlagt konstaterende påstande og ingen annullationspåstand. Sammenhold med [§ 10, stk. 1](#), hvorefter nævnet ikke kan tilkende mere end påstået.

Et praktisk vigtigt træk er, at **delkendelsen om opsættende virkning ofte bliver sagens endelige afgørelse**, fordi ordregiveren annullerer sin beslutning, hvorefter klagen tilbagekaldes – således i [18/08994](#), [21/11804](#), [23/02451](#) og [24/02350](#).

Retsvirkningerne følger § 13: nævnet kan suspendere, annullere ulovlige beslutninger, udstede påbud om lovliggørelse og pålægge en økonomisk sanktion. Afgørelserne er bindende. Nævnet kan derimod ikke tildele kontrakten eller prækvalificere en ansøger. Sagsomkostningerne i egnethedssager ligger typisk mellem 20.000 og 35.000 kr. – fx 20.000 kr. i 24/12196 og 25/04522, 25.000 kr. i 25/05278 og 30.000 kr. i 22/14568.

Endelig behandler nævnet også **erstatningskrav**. I J.nr. 25/01946 – opfølgningen på 24/09713 – blev erstatningskravet afvist, selv om den udbudsretlige overtrædelse var konstateret. Det illustrerer, at en konstateret overtrædelse af egnethedsreglerne langt fra automatisk udløser erstatning.

LOV	Lov om Klagenævnet for Udbud § 6, stk. 1	Lov om Klagenævnet for Udbud § 7, stk. 1-2
	Lov om Klagenævnet for Udbud § 10, stk. 1	Lov om Klagenævnet for Udbud § 12
	Lov om Klagenævnet for Udbud § 13, stk. 1	Udbudsloven § 171, stk. 2
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Sedgwick Danmark A/S: Opsættende virkning nægtet – negativ egenkapital og manglende annullationspåstand i udbudssag om skadebehandling	23.04.2026
	Klagenævnet for Udbud · Vognmand Andreas R. Søborg A/S mod Odsherred Kommune: Erstatningskrav afvist trods udbudsretlig overtrædelse	03.03.2026
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikationsansøgning grundet tekniske fejl i uploadede referencedokumenter og spørgsmålet om ordregivers pligt til berigtigelse	18.12.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på prækvalifikation grundet mangelfulde oplysninger i referencer	02.07.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af manglende opfyldelse af referencekrav	04.04.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af uklart formuleret egnethedskrav om teknisk kapacitet	07.02.2025
	Klagenævnet for Udbud · Ulovlig adgang til udbud med forhandling efter manglende opfyldelse af egnethedskrav	05.11.2024
	Klagenævnet for Udbud · Afvist prækvalifikation som følge af manglende færdiggørelse af ESPD i udbudssystemet Ethics	10.04.2024
	Klagenævnet for Udbud · Annulering af tildelingsbeslutning på grund af manglende verifikation af egnethed og manglende opfyldelse af mindstekrav til LED-lys	29.08.2023
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om krav til nystartet virksomheds økonomiske formåen	21.03.2023
	Klagenævnet for Udbud · Klage over prækvalifikation i udbud af fjernvarmearbejde og udelukkelse af ESPD	30.11.2021

§ 11 Sammenhæng med EU-Domstolens og de danske domstoles praksis

Klagenævnet for Udbuds praksis på området er tæt koblet til EU-Domstolens. Nævnet henviser rutinemæssigt til Domstolens og Rettens afgørelser – til C-336/12, **Manova** om berigtigelse i 18/07605, og til T-195/08, **Antwerpse Bouwwerken** om den snævre pligt til at lade åbenlyse fejl rette i 24/12196 og 25/05278.

Tre nyere præjudicielle afgørelser præciserer ESPD- og § 144-sporet direkte:

- C-631/21 (Taxi Horn Tours) om, hvorvidt et interessentskab uden status som juridisk person kan nøjes med ét ESPD. Domstolen svarede, at det afhænger af, om interessentskabet udfører kontrakten med egne

ressourcer, eller om det baserer sig på deltagernes separate kapacitet – i sidstnævnte tilfælde skal hver deltager indgive særskilt ESPD. Afgørelsen ligger tæt op ad nævnets linje i [2008-0017112](#).

- **C-469/22** (Ambisig) om tidspunktet for dokumentation af underentreprenørers egnethed. Domstolen fastslog ved begrundet kendelse, at [udbudsdirektivet](#) er til hinder for national lovgivning, der først kræver dokumentationen fremlagt **efter** kontrakttildelingen – hvilket understøtter den strenge før-tildeling-linje i [22/14568](#).
- **C-812/24** (PreZero/LIPOR) om, hvorvidt et 100 % ejet datterselskab er en »anden enhed« efter [artikel 63](#), og om et manglende ESPD for datterselskabet kan berigtiges. Spørgsmålet er det samme, som Klagenævnet for Udbud tog stilling til i [21/07543](#), hvor koncernforbindelsen ikke i sig selv kunne redde en reference udført af et søsterselskab.

Ved **de danske domstole** er billedet tyndere. Erstatningssager anlægges typisk efter en klagenævnskendelse, og [BS-2766/1996-VLR](#) er det klassiske eksempel: Vestre Landsret fandt Aalborg Kommune ansvarlig for at have antaget et tilbud, der ikke var til stede ved tilbudsåbningen, og tilkendte 1,1 mio. kr. i erstatning for mistet positiv kontraktsinteresse på grundlag af syn og skøn – efter at Klagenævnet for Udbud forinden havde konstateret overtrædelsen. Højesteret har i det gennemgåede materiale ikke prøvet spørgsmål om prækvalifikation, egnethed eller ESPD; på dette område er Klagenævnet for Udbud i praksis den retsdannende instans, mens domstolene primært håndterer erstatningsopgørelsen.

Bemærk endelig, at nævnets praksis på egnethedsområdet i vidt omfang er ens for udbudsloven, forsyningsvirksomhedsdirektivet og koncessionsdirektivet, fordi [bekendtgørelsen om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester § 12](#) og [bekendtgørelsen om tildeling af koncessionskontrakter § 5](#) begge henviser til udbudslovens § 148 og §§ 150-155.

LOV	Udbudsloven § 148	Udbudsloven § 159, stk. 2	
PRAKSIS	EU-Domstolen · Udnyttelse af datterselskabers kapacitet i offentlige udbud og berigtigelse af manglende udbudsdokumentation (ESPD)		22.01.2026
	EU-Domstolen · Tidspunktet for dokumentation af underentreprenørers egnethed i offentlige udbud		10.01.2023
	EU-Domstolen · Krav til fælles europæisk udbudsdokument (ESPD) for interessentskaber uden status som juridisk person		10.11.2022
	Landsretten · Erstatning for tabt fortjeneste ved overtrædelse af reglerne om offentligt udbud		14.03.2000
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikationsansøgning grundet tekniske fejl i uploadede referencedokumenter og spørgsmålet om ordregivers pligt til berigtigelse		18.12.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af manglende opfyldelse af referencekrav		04.04.2025
	Klagenævnet for Udbud · Annulation af tildelingsbeslutning på grund af manglende verifikation af egnethed og manglende opfyldelse af mindstekrav til LED-lys		29.08.2023
	Klagenævnet for Udbud · Tilbud afvist for manglende opfyldelse af referencekrav trods koncernforbindelse		23.03.2022
	Klagenævnet for Udbud · Klage over uklare udvælgelseskriterier og fejl i ESPD-dokument ved udbud af buskørsel		06.02.2019
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud fra konsortium på grund af manglende erklæringer fra alle deltagere		15.09.2008

§ 12 Sammenfatning: den praktiske checkliste fra Klagenævnet for Udbuds praksis

Praksis efterlader et forholdsvis skarpt billede af, hvad der afgør egnetheds- og prækvalifikationssager ved Klagenævnet for Udbud.

For ansøgere og tilbudsgivere er den dominerende risiko selvforskyldt. Nævnet vurderer alene det, der faktisk står i ansøgningen – hverken tidligere samarbejde, mundtlige tilkendegivelser på informationsmøder eller ordregiverens branchekendskab kan udfylde en tynd referencebeskrivelse. Referencerne skal derfor beskrives, så det direkte kan aflæses, at hvert enkelt element i mindstekravet er opfyldt, jf. [17/01218](#) og [25/04522](#). Økonomiske nøgletal skal kunne læses af netop det dokument, udbudsbekendtgørelsen udpeger, jf. [2011-0023658](#) og [2012-0032948](#). Og ESPD'et skal være internt konsistent: krydser man »nej« til at basere sig på andre enheder, kan man ikke senere støtte sig til en koncernreference, jf. [21/07543](#) og [24/01827](#).

For ordregivere ligger risikoen tre andre steder. For det første i **formuleringen**: uklare mindstekrav rammer ordregiveren selv, jf. [17/01276](#) og [24/09713](#), og udvælgelseskriterier og pointmodeller skal beskrives i udbudsbekendtgørelsen, jf. [18/08994](#). For det andet i **processen**: egnetheden skal verificeres før tildelingen, jf. [22/14568](#), og ESPD'et må ikke fravælges som bevisform, jf. [21/11804](#). For det tredje i **konsekvensen af egne krav**: opstiller man et ufravigeligt formkrav – særskilt ESPD for støttende enheder, aktuel serviceattest, underskrift – er man ikke bare berettiget, men forpligtet til at håndhæve det, jf. [2016-11594](#), [03-239.453](#) og [2010-0021535](#).

Den fleksibilitet, der findes, ligger i formuleringen af dokumentationskravet snarere end i efterfølgende reparation. [22/04662](#) viser, at »relevant dokumentation« med eksempler indledt af »fx« giver et bredt spillerum, mens [21/09803](#) viser, at et præcist mindstekrav lukker døren helt.

Afgrænsningsmæssigt behandler denne oversigt ikke udelukkelsesgrunde og self-cleaning, jf. [udbud-udelukkelsesgrunde-self-cleaning](#), heller ikke ukonditionsmaessige tilbud og forbehold, jf. [udbud-ukonditionsmaessige-tilbud-forbehold-mindstekrav](#), og ikke den generelle udbudsret, jf. [udbudsret](#).

LOV

Udbudsloven § 140, stk. 2

Udbudsloven § 148, stk. 1

Udbudsloven § 151, stk. 1

Udbudsloven § 159, stk. 2

PRAKSIS

Klagenævnet for Udbud · Afslag på prækvalifikation grundet mangelfulde oplysninger i referencer

02.07.2025

Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af uklart formuleret egnethedskrav om teknisk kapacitet

07.02.2025

Klagenævnet for Udbud · Ulovlig adgang til udbud med forhandling efter manglende opfyldelse af egnethedskrav

05.11.2024

Klagenævnet for Udbud · Annulation af tildelingsbeslutning på grund af manglende verifikation af egnethed og manglende opfyldelse af mindstekrav til LED-lys

29.08.2023

Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud grundet manglende dokumentation for mindstekrav til teknisk formåen

03.06.2022

Klagenævnet for Udbud · Dokumentation for behandlingskapacitet ved udbud om behandling af madaffald på Bornholm

02.06.2022

Klagenævnet for Udbud · Tilbud afvist for manglende opfyldelse af referencekrav trods koncernforbindelse

23.03.2022

Klagenævnet for Udbud · Klage over prækvalifikation i udbud af fjernvarmearbejde og udelukkelse af ESPD

30.11.2021

Klagenævnet for Udbud · Annullering af prækvalifikation på grund af uigennemsigtig evalueringsmodel for referencer

12.12.2018

Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af uklar fortolkning af mindstekrav til referencer

15.02.2018

Klagenævnet for Udbud · Mangelfulde referencer i udbud om håndværkerydelser førte til afvisning af prækvalifikationsansøgning	21.11.2017
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud grundet manglende ESPD for underleverandører	07.02.2017
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikation på grund af manglende årsrapporter	07.02.2013
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikationsanmodning på grund af manglende dokumentation for omsætningskrav i årsrapport	10.05.2011
Klagenævnet for Udbud · Annulation af tildelingsbeslutninger grundet manglende dokumentation i udbud af rammeaftale	10.01.2011
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af manglende serviceattest var berettiget	08.03.2004

REFERENCE Lovgrundlag

8 paragraffer

Lov om Klagenævnet for Udbud § 7	stk. 1	Udbudsloven § 140	stk. 2
Udbudsloven § 144		Udbudsloven § 145	stk. 2
Udbudsloven § 148	stk. 1	Udbudsloven § 151	stk. 1
Udbudsloven § 155		Udbudsloven § 159	stk. 2

MATERIALE Citerede afgørelser

65 afgørelser

EU-DOMSTOLEN · EUROPÆISK DOMSTOL		3
22.01.2026	Udnyttelse af datterselskabers kapacitet i offentlige udbud og berigtigelse af manglende udbudsdokumentation (ESPD)	C-812/24
10.01.2023	Tidspunktet for dokumentation af underentreprenørers egnethed i offentlige udbud	C-469/22
10.11.2022	Krav til fælles europæisk udbudsdokument (ESPD) for interessentskaber uden status som juridisk person	C-631/21
LANDSRETTE · ANKEINSTANS		1
14.03.2000	Erstatning for tabt fortjeneste ved overtrædelse af reglerne om offentligt udbud	5451-6536
KLAGENÆVNET FOR UDBUD · NÆVN / KLAGEINSTANS		61
23.04.2026	Sedgwick Danmark A/S: Opsættende virkning nægtet – negativ egenkapital og manglende annullationspåstand i udbudssag om skadebehandling	26/03413
16.04.2026	Forsler & Stjerna Konsult AB mod TITSAM – Afslag på prækvalifikation til udbud af køreplanlægningssystem	25/10412
03.03.2026	Vognmand Andreas R. Søborg A/S mod Odsherred Kommune: Erstatningskrav afvist trods udbudsretlig overtrædelse	J.nr. 25/01946
18.12.2025	Afvisning af prækvalifikationsansøgning grundet tekniske fejl i uploadede referencedokumenter og spørgsmålet om ordregivers pligt til berigtigelse	25/05278

08.07.2025	Klage over eftersendelse af tro- og loveerklæring og evaluering af referencer i udbud af IT-kabling og teknisk sikring	24/12201
02.07.2025	Afslag på prækvalifikation grundet mangelfulde oplysninger i referencer	25/04522
04.04.2025	Afvisning af tilbud på grund af manglende opfyldelse af referencekrav	24/12196
07.02.2025	Afvisning af tilbud på grund af uklart formuleret egnethedskrav om teknisk kapacitet	24/09713
05.11.2024	Ulovlig adgang til udbud med forhandling efter manglende opfyldelse af egnethedskrav	24/01827
10.04.2024	Afvist prækvalifikation som følge af manglende færdiggørelse af ESPD i udbudssystemet Ethics	24/02350
29.08.2023	Annulation af tildelingsbeslutning på grund af manglende verifikation af egnethed og manglende opfyldelse af mindstekrav til LED-lys	22/14568
16.06.2023	Klage over prækvalifikation i udbud af SaaS-rammeaftale afvist	23/02287
31.03.2023	Klage over afvisning af tilbud på værkstedsydelser til politiets køretøjer tillagt ikke opsættende virkning	23/02884
31.03.2023	Klage over afvisning af tilbud på værkstedsydelser til politiet blev ikke tillagt opsættende virkning	23/02958
21.03.2023	Afslag på opsættende virkning i sag om krav til nystartet virksomheds økonomiske formåen	23/02451
14.03.2023	Klage over prækvalifikation i IT-udbud: Vurdering af referencer og ansøgers uafhængighed	23/00347
03.06.2022	Afvisning af tilbud grundet manglende dokumentation for mindstekrav til teknisk formåen	21/09803
02.06.2022	Dokumentation for behandlingskapacitet ved udbud om behandling af madaffald på Bornholm	22/04662
23.03.2022	Tilbud afvist for manglende opfyldelse af referencekrav trods koncernforbindelse	21/07543
15.03.2022	Afvisning af prækvalifikationsansøgning på grund af manglende dokumentation for økonomisk formåen	22/00348
14.01.2022	Krav til referencers sammenlignelighed i udbud af bilflådesystem med nøglefri adgang	21/14146
30.11.2021	Klage over prækvalifikation i udbud af fjernvarmearbejde og udelukkelse af ESPD	21/11804
15.07.2021	Ændring af mindstekrav til økonomisk formåen under udbudsproces førte til annulation af tildelingsbeslutning	21/02167
06.07.2021	Klagenævnet for Udbud afviser klage over prækvalifikation og påstået konkurrencefordrejning ved udbud af brandsprøjer	21/05162
07.04.2021	Klage over afvisning fra prækvalifikation i udbud af akutlægehelikoptere fik opsættende virkning	21/01910

12.02.2021	Klage over udbud af renseanlæg: Vurdering af tilbudsgivers sammensætning og driftsøkonomi	20/05684
27.01.2021	Afvisning af tilbud på grund af forbehold og manglende underskrift på ESPD for støttende enhed	20/09293
29.04.2020	Annullering af tildelingsbeslutning: Tilbudsgiver opfyldte ikke mindstekrav til referencer	19/07761
23.12.2019	Afslag på opsættende virkning i udbudssag om rengøring trods sandsynlig overtrædelse af udbudsreglerne	19/08662
06.12.2019	Klage over tildeling af kontrakt på varmetæpper afvist trods mangelfuld dokumentation for mindstekrav	19/05183
28.08.2019	Afslag på opsættende virkning i sag om udbud af affaldsindsamling i Sønderborg Kommune	19/05926
23.07.2019	Afvisning af tilbud grundet manglende opfyldelse af krav til økonomisk og finansiell formåen	19/02678
06.02.2019	Klage over uklare udvælgelseskriterier og fejl i ESPD-dokument ved udbud af buskørsel	18/07605
18.01.2019	Afgørelse om ret til at erstatte en støttende enhed efter prækvalifikation grundet fejl i ESPD-dokument	18/09707
12.12.2018	Annullering af prækvalifikation på grund af uigennemsigtig evalueringsmodel for referencer	18/08994
13.11.2018	Annullering af tildelingsbeslutning på grund af manglende opfyldelse af mindstekrav til egnethed	17/01451
07.08.2018	Klage over vurdering af referencer ved prækvalifikation til levering af laserafstandsmålere	18/03439
15.02.2018	Afvisning af tilbud på grund af uklar fortolkning af mindstekrav til referencer	17/01276
21.11.2017	Mangelfulde referencer i udbud om håndværkerydelser førte til afvisning af prækvalifikationsansøgning	17/01218
25.08.2017	Manglende prækvalifikation grundet utilstrækkelig dokumentation for reference	17/01278
04.07.2017	Afvisning af klage over manglende prækvalifikation i udbud om havneudvidelse	17/01066
07.02.2017	Afvisning af tilbud grundet manglende ESPD for underleverandører	2016-11594
30.01.2017	Udvælgelse af referencer ved prækvalifikation i udbudssag om parkeringsløsning	2016-11998
12.12.2016	Klage over manglende prækvalifikation på grund af sammenlagte referencer i ansøgning	2016-10332
02.09.2016	Afvisning af prækvalifikation på grund af mangelfulde referencer var berettiget	2016-5429
10.06.2016	Afvisning af tilbud på grund af manglende dokumentation for kapacitet til modtagelse af forbrændingsslagge	2015-14279

11.06.2015	Afvisning af prækvalifikation på grund af referencevurdering i udbud af bygherrerådgivning	2015-4082
07.02.2013	Afvisning af prækvalifikation på grund af manglende årsrapporter	2012-0032948
15.01.2013	Klage over manglende prækvalifikation i udbud af rengøringservice	2012-0032761
16.05.2012	Afvisning af prækvalifikationsansøgning på grund af manglende dokumentation for to ud af syv referencer	2012-0026525
10.05.2011	Afvisning af prækvalifikationsanmodning på grund af manglende dokumentation for omsætningskrav i årsrapport	2011-0023658
17.01.2011	Afvisning af tilbud på grund af manglende omsætningsoplysninger var berettiget	2010-0021953
10.01.2011	Annulation af tildelingsbeslutninger grundet manglende dokumentation i udbud af rammeaftale	2010-0021535
15.09.2008	Afvisning af tilbud fra konsortium på grund af manglende erklæringer fra alle deltagere	2008-0017112
12.02.2008	Afvisning af prækvalifikation på grund af utilstrækkelige referencer og ulovlige udbudskriterier	2007-0014883
19.12.2007	Afvisning af prækvalifikationsanmodning på grund af manglende dokumentation for udelukkelsesgrunde	2006-0009366
08.03.2004	Afvisning af tilbud på grund af manglende serviceattest var berettiget	03-239.453
06.06.2000	Udelukkelse fra prækvalifikation på grund af manglende dokumentation for ansvarsforsikring	99-203.063
04.06.1999	Udelukkelse fra prækvalifikation på grund af manglende serviceattest	99-65.836
28.02.1997	Klage over tildeling af kontrakt om affaldsbortskaffelse på grund af manglende regnskaber og mangelfuld evaluering	96-141.93
09.10.1996	Udvælgelse blandt kvalificerede ansøgere ved begrænset udbud og krav til begrundelse	96-88.443

07

PRAKSISOVERSIGT · KLAGENÆVNET FOR UDBUD

Praksisoversigt over tekniske specifikationer og konkurrencebegrænsende krav

Ordregivers brede skøn og grænsen til produktfavorisering i Klagenævnet for Udbuds praksis

Version 1 · Opdateret 29. maj 2026 · 19 afgørelser · 2010-2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Denne praksisoversigt kortlægger Klagenævnet for Udbuds praksis om udformningen af tekniske specifikationer og kravspecifikationer og om grænsen mellem ordregivers legitime indkøbsbehov og konkurrencebegrænsende eller produktfavoriserende krav. Retsgrundlaget er navnlig udbudslovens § 40 – herunder forbuddet i § 40, stk. 4, mod ubegrundede konkurrencehindringer – samt § 41-42 om standarder, mærker og henvisning til bestemt fabrikat »eller tilsvarende«, ligebehandlings- og proportionalitetsprincippet i § 2 og § 49 om opdeling i delkontrakter. Klagenævnet for Udbud anerkender et bredt skøn for ordregiver til at fastlægge sit behov, men efterprøver, om kravene er sagligt begrundede og proportionale, og lægger afgørende vægt på, om markedet faktisk rummer alternativer. Oversigten inddrager også parallel domstolspraksis, hvor landsretten har bekræftet nævnets ligebehandlingslinje.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Klagenævnet for Udbud anerkender, at ordregiver har et bredt skøn til at fastlægge sit indkøbsbehov, og prøver ikke kravenes hensigtsmæssighed – kun om de er saglige og proportionale, jf. udbudslovens § 40, stk. 4, og § 2.
- 02** Klagenævnet for Udbud accepterer detaljerede og konkurrenceindsnævrende tekniske krav, når de er sagligt begrundet i opgavens funktionelle eller operative behov – også selv om de reelt indsnævrer feltet (j.nr. 19/08277 og 24/11995).
- 03** Klagenævnet for Udbud lægger afgørende vægt på, om der faktisk findes alternative produkter i markedet; modtages flere tilbud med produkter fra forskellige fabrikater, er et krav sjældent konkurrencebegrænsende (j.nr. 23/04949 og 25/08999).
- 04** Klagenævnet for Udbud kræver, at ordregiver løfter bevisbyrden for, at meget detaljerede krav er saglige og proportionale, og denne bevisbyrde skærpes, når reelt kun én producent kan opfylde kravet (j.nr. 22/14579 og 19/05581).

- 05** Klagenævnet for Udbud afviser henvisning til et bestemt fabrikat eller varemærke uden »eller tilsvarende«, medmindre kontraktens genstand gør henvisningen berettiget eller den tjener et dokumenteret kompatibilitetsbehov (udbudslovens § 42; j.nr. 25/05371 og 22/14579).
- 06** Klagenævnet for Udbud kræver kun, at en eksisterende leverandørs konkurrencefordel udlignes, når det er teknisk enkelt og økonomisk rimeligt, og brug af åbne standarder som HL7, CCOW og SOAP afværger ligebehandlingsbrud (j.nr. 25/04830 og 22/06229).
- 07** Klagenævnet for Udbud accepterer krav, der retter sig mod den løbende kontraktopfyldelse, som udførelseskrav – selv når de er placeret i kravspecifikationen og minder om egnethedskrav (j.nr. 25/03181).
- 08** Klagenævnet for Udbud håndhæver »opdel eller forklar«-pligten i udbudslovens § 49, stk. 2, og kræver begrundelse også for allerede opdelte kontrakter, der meningsfuldt kan opdeles yderligere (j.nr. 25/00851 og 18/02820).

§ 1 Retsgrundlaget: behovsfastlæggelse mellem § 40 og § 42

Tekniske specifikationer fastlægger de egenskaber, ordregiver kræver af en vare, tjenesteydelse eller et bygge- og anlægsarbejde, og udgør sammen med kravspecifikationen rammen for, hvad tilbudsgiverne skal levere. Reglerne hviler på et samspil af paragraffer i udbudsloven:

- § 40 pålægger ordregiver at anføre de tekniske specifikationer i udbudsmaterialet, og § 40, stk. 4 fastslår, at specifikationerne skal give økonomiske aktører lige adgang og ikke må skabe ubegrundede hindringer for konkurrencen.
- § 41 angiver, hvordan specifikationerne kan udformes – som funktions- og ydeevnekrav, ved henvisning til standarder, eller en kombination.
- § 42 forbyder som udgangspunkt henvisning til et bestemt fabrikat, varemærke eller patent, og tillader det kun undtagelsesvis ledsaget af »eller tilsvarende«.
- § 2 gennemsyrrer det hele med ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet.

De danske regler gennemfører udbudsdirektivets [artikel 42](#) (direktiv 2014/24/EU) og – på forsyningsområdet – [forsyningsvirksomhedsdirektivet](#) (2014/25/EU). Udbudsloven bygger på **Udbudslovsudvalgets betænkning nr. 1556/2015**.

Forarbejderne fastlægger to bærende principper. For det første, at krav med konkurrencebegrænsende virkning kun er lovlige, hvis de er sagligt begrundede. Bemærkningerne til § 40 udtaler:

"Som følge heraf vil det alene være muligt for ordregiveren at fastsætte krav til tekniske specifikationer, som har en konkurrencebegrænsende virkning, hvis ordregiveren kan anføre saglige grunde til at stille kravene."

For det andet placerer forarbejderne til § 42 bevisbyrden hos ordregiver: »Det er ordregiveren, der har bevisbyrden for, at tilstrækkelig, nøjagtig og forståelig beskrivelse ikke er mulig«. Forarbejderne åbner samtidig for, at et kompatibilitetsbehov kan legitimere en fabrikathenvisning:

"Hvis ordregiveren har behov for, at et indkøb er kompatibel med ordregiverens eksisterende produkter, kan ordregiveren efter omstændighederne være berettiget til at henvise til det eksisterende produkt, som det ønskede indkøb skal være kompatibel med."

Denne sondring – bredt skøn til at definere behovet, men saglighedskontrol og bevisbyrde hos ordregiver – er omdrejningspunktet i hele nævnets praksis. Oversigten her behandler udformningen af kravene; afvisning af konkrete tilbud som ukonditionsmæssige behandles i [praksisoversigten om ukonditionsmæssige tilbud, forbehold og mindstekrav](#).

LOV

Udbudsloven § 2

Udbudsloven § 40, stk. 4

Udbudsloven § 41

Udbudsloven § 42

§ 2 Nævnets prøvelse: bredt skøn, men kontrol af saglighed og proportionalitet

Klagenævnet for Udbud anlægger en tilbageholdende prøvelse af *valget* af tekniske krav. Nævnet efterprøver ikke, om kravene er hensigtsmæssige eller optimale, men derimod om de holder sig inden for det skøn, der følger af § 40, stk. 4, og § 2 – dvs. om de er sagligt begrundede og proportionale med kontraktens værdi og mål.

Ledeafgørelsen er **j.nr. 19/08277 (MAN Truck & Bus mod Beredskabsstyrelsen)**, hvor MAN klagede over, at de tekniske mindstekrav til lastbilchassiser favoriserede de hidtidige leverandører Scania og Volvo. Klagenævnet fandt ikke grundlag for at tilsidesætte styrelsens skøn: kravene var sagligt begrundede i de funktionelle behov for specialkøretøjer til beredskabsformål, og der forelå ingen overtrædelse af [§ 40, stk. 4](#) eller [§ 2](#) – jf. [j.nr. 19/08277](#). Sagen viser samtidig, at MAN forgæves anmodede nævnet om en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen om bevisbyrdefordelingen efter § 2 og § 40, stk. 4.

Den samme linje ses i **j.nr. 24/11995 (LOTEK mod Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse)** om røgdykkerudstyr, hvor nævnet fastslog, at ordregiver har »et vidt skøn til at fastlægge de tekniske specifikationer og det ønskede sikkerhedsniveau«, herunder krav om godkendelse til ATEX zone 0 – jf. [j.nr. 24/11995](#).

Mange af sagerne afgøres i delkendelser om opsættende virkning, hvor prøvelsen sker under betingelsen *fumus boni juris* (at klagen umiddelbart har noget på sig). Her lægger nævnet et foreløbigt grundlag og afviser hyppigt klager over tekniske specifikationer, fordi udsigten til medhold er for ringe – f.eks. **j.nr. 25/08999 (Daarbak mod SKI)** og **j.nr. 23/04949 (Fitness Engros mod FMI)**. Nævnet gentager her det faste udgangspunkt, at »ordregiver har et bredt skøn ved fastlæggelsen af kravene, forudsat at kravene er saglige og proportionale« – jf. [j.nr. 25/08999](#).

LOV

Lov om Klagenævnet for Udbud § 12, stk. 2

Udbudsloven § 2

Udbudsloven § 40, stk. 4

PRAKSIS

Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbuds afgørelse i sag om rammeaftale på røgdykkerudstyr til Forsvaret 01.12.2025

Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om SKI's overspecificerede krav til k ontorartikler og batterier 07.11.2025

Klagenævnet for Udbud · Afvisning af opsættende virkning i sag om udbud af træningsudstyr til Forsvaret 16.05.2023

Klagenævnet for Udbud · Klage over tekniske specifikationer i udbud af lastbilchassiser til Beredskabsstyrelsen 14.12.2020

Hvad Klagenævnet for Udbud lægger vægt på ved påstået konkurrencebegrænsning

§ 3

På tværs af afgørelserne tegner der sig et fast vurderingsmønster, når en forbigået leverandør hævder, at de tekniske krav er skræddersyet eller konkurrencebegrænsende. Klagenævnet for Udbud lægger navnlig vægt på følgende:

- **Findes der faktisk alternativer i markedet?** Dette er ofte udslagsgivende. I **j.nr. 23/04949 (Fitness Engros mod FMI)** afviste nævnet, at et mindstekrav om roterende håndtag på håndvægte favoriserede Eleiko, fordi alle fire tilbudsgivere opfyldte kravet med produkter fra forskellige producenter – jf. [j.nr. 23/04949](#). Tilsvarende i **j.nr. 25/08999 (Daarbak mod SKI)**, hvor nævnet lagde vægt på, at der for langt de fleste påståede overspecificerede produkter fandtes alternativer, og at klager havde fuld adgang til at indkøbe fra den vindende leverandørs underleverandør.
- **Er kravet sagligt forankret i et funktionelt eller operativt behov?** I **j.nr. 24/11995 (LOTEK mod FMI)** blev krav om SOLAS- og ATEX zone 0-godkendelse anset for sagligt begrundet i indsættelse på flådefartøjer.
- **Er kravet udtryk for ren overspecificering eller direkte afskrift af ét produkt?** Her slår nævnet ned. I **j.nr. 19/05581 (Kinnarps mod Region Hovedstaden)** fik klager medhold i, at meget præcise krav til mål, materialer, farver (grå hjul) og en usædvanlig lang garanti – kombineret med en frist på blot to dage til vareprøver – var egnet til at begrænse konkurrencen, og at regionen ikke havde løftet bevisbyrden for, at kravene var saglige og proportionale, jf. [j.nr. 19/05581](#).
- **Skærpes bevisbyrden, fordi kun én producent kan opfylde kravet?** Ja. I **j.nr. 22/14579 (Trend Micro mod Region Hovedstaden)** stod nævnet med stemmelighed; det sagkyndige medlem fandt, at regionens begrundelser var for generelle, netop fordi kravene reelt kun kunne opfyldes af Palo Alto, hvilket skærpede dokumentationspligten.

Udfaldene kan sammenfattes således:

Sag	Krav	Alternativer i markedet	Udfald
j.nr. 19/08277 (lastbilchassiser)	Detaljerede mindstekrav	Ja (markedsdialog med flere fabrikater)	Ikke i strid med § 40, stk. 4
j.nr. 23/04949 (træningsudstyr)	Roterende håndtag	Ja (4 tilbud, forskellige producenter)	Ikke konkurrencebegrænsende
j.nr. 25/08999 (kontorartikler/batterier)	Mål, design, miljøgrænser	Ja (alternativer fandtes)	Ingen fumus
j.nr. 24/11995 (røgdykkerudstyr)	SOLAS/ATEX zone 0	Ja (klager førte selv konkurrerende fabrikater)	Ikke i strid med § 2
j.nr. 19/05581 (møbler/lamper)	Mål, materialer, farve, garanti + kort frist	Reelt skræddersyet	Medhold – konkurrencebegrænsende

Konklusionen er, at saglig begrundelse og bevisbyrde er nævnets nøglefaktorer: jo mere et krav reelt lukker konkurrencen om ét fabrikat, jo tungere dokumentationskrav stiller nævnet til ordregiver.

LOV

[Udbudsloven § 2](#)[Udbudsloven § 40, stk. 4](#)[Udbudsloven § 42](#)

PRAKSIS

Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbuds afgørelse i sag om rammeaftale på røgdykkerudstyr til Forsvaret

01.12.2025

Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om SKI's overspecificerede krav til k	07.11.2025
ontorartikler og batterier	
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af opsættende virkning i sag om udbud af træningsudstyr til Forsvaret	16.05.2023
Klagenævnet for Udbud · Lovligheden af krav om integration med specifik software i et offentligt udbud	22.03.2023
Klagenævnet for Udbud · Klage over tekniske specifikationer i udbud af lastbilchassiser til Beredskabsstyrelsen	14.12.2020
Klagenævnet for Udbud · Ulovlige tekniske specifikationer og kontraktindgåelse i strid med opsættende virkning ved udbud af møbler til hospital	11.10.2019

§ 4 Henvisning til fabrikat og »eller tilsvarende« – § 42

§ 42 indeholder hovedreglen om, at ordregiver ikke må henvise til et bestemt fabrikat, varemærke eller patent med det resultat, at visse aktører eller produkter favoriseres eller elimineres. Henvisning er kun tilladt undtagelsesvis og skal da ledsages af »eller tilsvarende«, jf. § 42, stk. 2.

Klagenævnet for Udbud anvender bestemmelsen restriktivt over for uklare markedshenvisninger. I j.nr. 19/09022 (A-Sport mod Københavns Kommune) fandt nævnet det på et foreløbigt grundlag i strid med § 42 at henvise til specifikke varemærker som udtryk for »den kvalitet Ordregiver ønsker at købe«, fordi det var uklart og selvmodsigende – jf. j.nr. 19/09022. Også i j.nr. 19/05581 (Kinnarps) indgik en »inspirationsliste« med navngivne Flos-lamper i konstateringen af en § 42-overtrædelse.

To undtagelser tegner sig dog klart i praksis:

- **Kontraktens genstand gør henvisningen berettiget.** I j.nr. 25/05371 (Ketner-Utsch mod Motorstyrelsen) accepterede nævnet et krav om, at nummerplader skulle være af aluminium, uden tilføjelsen »eller tilsvarende«. Ved en direktivkonform fortolkning af § 42, stk. 2 og udbudsdirektivets artikel 42, stk. 4 fandt nævnet, at et nationalt cirkulære fra 1995 gjorde aluminiumskravet til en uundgåelig følge af kontraktens genstand – jf. j.nr. 25/05371.
- **Kompatibilitet med eksisterende systemer.** I j.nr. 22/14579 (Trend Micro mod Region Hovedstaden) fandt formanden – hvis stemme var udslagsgivende ved stemmelighed – at det var sagligt at tage hensyn til den eksisterende Palo Alto-infrastruktur, og at henvisningen til Palo Alto-produkter var en lovlig måde at specificere et kompatibilitetskrav på, jf. forarbejderne til § 42. Det illustreres af SKI's kundevejledning, som blev fremlagt i sagen:

"Vær opmærksom på, at du jf. udbudsloven ikke må efterspørge en navngiven licens/en navngiven producent. Du må dog gerne beskrive dit nuværende it-miljø, herunder detaljer om dine nuværende licenser."

Grænsen er hårfin: at beskrive sit eksisterende miljø og kræve kompatibilitet er lovligt, men at stille krav, der reelt kun kan opfyldes af ét fabrikat, kræver en saglig og dokumenteret begrundelse – og stemmeligheden i Trend Micro-sagen viser, hvor tæt et sådant krav kan ligge på grænsen.

LOV	Udbudsloven § 42, stk. 2	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klage over udbud af nummerplader: Valg af udbudsform, materialekrav og kontraktvarighed	11.07.2025
	Klagenævnet for Udbud · Lovligheden af krav om integration med specifik software i et offentligt udbud	22.03.2023

Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om sortimentsudbud af idrætsudstyr trods sandsynlig overtrædelse af udbudsreglerne	03.01.2020
Klagenævnet for Udbud · Ulovlige tekniske specifikationer og kontraktindgåelse i strid med opsættende virkning ved udbud af møbler til hospital	11.10.2019

§ 5 Den eksisterende leverandørs konkurrencefordel og åbne standarder

Et tilbagevendende tema er, at en hidtidig leverandør eller indehaveren af et eksisterende system har et forspring. Klagenævnet for Udbud anerkender, at ordregiver ikke har en ubetinget pligt til at udligne enhver sådan fordel – kun når det er **teknisk enkelt og økonomisk rimeligt**.

Den ledende nyere afgørelse er **j.nr. 25/04830 (Cambio Healthcare Systems mod Region Nordjylland)** om en it-løsning til intensiv- og anæstesiområdet, der skulle integreres med regionens elektroniske patientjournal NordEPJ, leveret af den vindende tilbudsgiver Systematic. Cambio gjorde gældende, at Systematic havde en urimelig indsigt i tekniske snitflader. Nævnet henviste til, at ordregiver kun skal udligne sådanne fordele, hvis det er teknisk enkelt og økonomisk rimeligt, og da udbuddet var baseret på de offentligt tilgængelige, internationale standarder HL7, CCOW og SOAP, var der ikke grundlag for at konstatere et ligebehandlingsbrud – jf. **j.nr. 25/04830**. Brug af åbne standarder fungerer altså som nævnets foretrukne værktøj mod leverandør-lock-in.

De øvrige afgørelser bekræfter mønsteret:

- I **j.nr. 22/06229 (Assemble mod Herning og Holstebro Kommuner)** om et pladsanvisningssystem afviste nævnet, at en brugertest favoriserede den eksisterende leverandør KMD. Tværtimod kunne en sådan test *mindske* fordelen, fordi nye leverandører fik mulighed for at demonstrere deres systemer – jf. **j.nr. 22/06229**.
- I **j.nr. 24/11995 (LOTEK mod FMI)** accepterede nævnet, at saglige omstillings- og skifteomkostninger ved ikke-kompatibelt udstyr blev indregnet som et højere evalueringsteknisk forbrug, så længe alle tilbudsgivere fik mulighed for at godtgøre, at deres udstyr kunne fungere med Forsvarets eksisterende materiel.
- I **j.nr. 25/08999 (Daarbak mod SKI)** fandt nævnet, at en kort implementeringsperiode på én måned ikke uretmæssigt favoriserede den eksisterende leverandør, da klager var en veletableret aktør med lang forberedelsestid.

Denne linje genfindes i domstolspraksis: i Vestre Landsrets dom **BS-1838/2011-VLR (12-by-gruppen mod AV Form)** blev en tilbudsliste, der reelt var en afskrift af den hidtidige leverandørs varekatalog – inklusive unikke pakningsstørrelser og stavfejl – anset for et brud på ligebehandlingsprincippet, jf. **BS-1838/2011-VLR**. Grænsen går altså, hvor kravspecifikationen kopierer ét konkret sortiment frem for at beskrive et behov, som flere kan opfylde.

LOV	Udbudsloven § 2 Udbudsloven § 40, stk. 4	
PRAKSIS	Landsretten · Vestre Landsret: Udbud af formnings- og beskæftigelsesmaterialer – Ligebehandlingsprincippet	03.07.2012
	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbuds kendelse i sagen Cambio Healthcare Systems A/S mod Region Nordjylland	22.01.2026
	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbuds afgørelse i sag om rammeaftale på røgdykkerudstyr til Forsvaret	01.12.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om SKI's overspecificerede krav til k ontorartikler og batterier	07.11.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af opsættende virkning i sag om udbud af pladsanvisningssystem	06.07.2022

Skjulte egnethedskrav i kravspecifikationen og opdeling i delkontrakter

§ 6

To tilbagevendende spørgsmål knytter sig til selve placeringen og afgrænsningen af krav i kravspecifikationen.

Skjulte egnethedskrav. I **j.nr. 25/03181 (KONE mod DSB)** om en rammeaftale på elevatorvedligehold (anslået 659 mio. kr. efter forsyningsvirksomhedsdirektivet) hævdede KONE, at DSB i de tekniske specifikationer havde opstillet skjulte egnethedskrav om »erfaring med jernbanesikkerhed«, som ikke var nævnt i udbudsbekendtgørelsen. DSB erkendte »uheldig sprogbrug«, men da kravet var placeret i kravspecifikationen og rettede sig mod den løbende opfyldelse af kontrakten, fandt nævnet ikke, at der var tale om et egnethedskrav i strid med [forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 69](#) – det var et lovligt udførelseskrav, jf. **j.nr. 25/03181**. Afgørende er altså, om kravet retter sig mod tilbudsgiverens forudgående egnethed eller mod den fremtidige kontraktopfyldelse.

Opdeling i delkontrakter (§ 49). [§ 49, stk. 2](#) indeholder et »opdel eller forklar«-princip: vælger ordregiver ikke at opdele, skal baggrunden oplyses i udbudsmaterialet. Forarbejderne understreger et vidt skøn, der kun kan tilsidesættes ved strid med § 2. I **j.nr. 18/02820 (Danske Slagtermestre mod Høje-Taastrup Kommune)** afviste nævnet en klage over et samlet fødevareudbud: hensyn til logistik, økonomi og miljø var saglige, og begrundelsen kunne lovligt gives undervejs som svar på et spørgsmål – jf. **j.nr. 18/02820**.

Men begrundelsespligten er reel: i **j.nr. 25/00851 (Arthrex mod Region Midtjylland m.fl.)** fik klager medhold i, at regionerne havde tilsidesat [§ 49, stk. 2](#) ved ikke at begrunde, hvorfor en delaftale ikke var opdelt yderligere – f.eks. geografisk for hver region. Nævnet fastholdt med henvisning til 18/02820, at begrundelseskravet også gælder allerede opdelte kontrakter, der meningsfuldt kan opdeles yderligere. Samme sag illustrerer i øvrigt, at bæredygtighedskrav kan være lovlige: et mindstekrav om forbud mod styrenpolymerer (PS, EPS, XPS) i emballagen blev anset for sagligt og proportionalt – jf. **j.nr. 25/00851**. Nævnet lagde vægt på Region Midtjyllands vidneforklaring om sondringen mellem teknisk og faktisk genanvendelighed:

"Det er ikke kun den teknisk mulige genanvendelighed af et enkelt materiale isoleret set, som afgør om et materiale kan kaldes genanvendeligt, men genanvendeligheden af materialet som et element i en emballage, der skal indgå i en samlet affaldsstrøm."

Manglende beskrivelse af tildelingsmekanikken for delkontrakter rammer også: i **j.nr. 20/05105 (AVM mod SKI)** annullerede nævnet en tildeling, fordi en særlig »Øst/Vest-model« for biblioteksmaterialer ikke var beskrevet i udbudsbekendtgørelsen, jf. [§ 49, stk. 3](#) – jf. **j.nr. 20/05105**.

LOV	Udbudsloven § 49, stk. 2, 3	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbud: Emballagekrav om forbud mod styrenpolymerer i udbud af artroskopiudstyr var sagligt og proportionalt – men regionerne undlod at begrunde manglende geografisk opdeling 16.03.2026 Klagenævnet for Udbud · Kendelse om ulovlig evalueringsmodel og afgrænsning af egnethedskrav i DSB's udbud på elevatorvedligeholdelse 17.12.2025 Klagenævnet for Udbud · Ulovlig 'Øst/Vest-model' i udbud af biblioteksmaterialer førte til annulation af tildelingsbeslutning 14.01.2021 Klagenævnet for Udbud · Klage over manglende opdeling af fødevareudbud i delkontrakter afvist 28.05.2018	

§ 7 Dokumentations- og beviskrav samt funktionskravets rolle

Når nævnet skal afgøre, om en kravspecifikation er lovlig, fordeler det bevisbyrden klart: ordregiver skal kunne godtgøre, at konkurrenceindsnævrende krav er saglige og proportionale, mens klager skal sandsynliggøre, at kravene reelt favoriserer ét produkt.

- **Ordregiver må som udgangspunkt lægge tilbudsgivers egne oplysninger til grund.** I **j.nr. 24/03446 (Mediq mod SKI)** om sygeplejeartikler fastslog nævnet, at SKI efter **§ 159, stk. 3** og **§ 164, stk. 2** var berettiget til at lægge tilbudsgiverens tro- og loveerklæring til grund og ikke var forpligtet til at indhente datablade før tildeling, når der ikke var åbenbar modstrid i tilbuddet – jf. **j.nr. 24/03446**.
- **Dokumenterbarhed af krav.** I **j.nr. 25/08999 (Daarbak mod SKI)** accepterede nævnet skærpede miljøgrænser for batterier, fordi de svarede til kriterierne for Svanemærket, og Miljømærkning Danmark havde bekræftet, at grænseværdierne var målelige og dokumenterbare.
- **Standarder som krav.** I **j.nr. 20/06950 (BioVækst mod Københavns Kommune)** var et mindstekrav om tilslutning til et frivilligt brancheprogram for metantab lovligt, fordi programmets indhold var generelt kendt i branchen og offentligt tilgængeligt, jf. **§ 40, stk. 4** – jf. **j.nr. 20/06950**.

Forarbejderne fremhæver, at funktionskrav ofte er den bedste måde at undgå kunstig indsnævring af konkurrencen på. Denne tanke ses i **j.nr. 2007-00013316 (Damm Cellular Systems mod Økonomistyrelsen)** om det landsdækkende beredskabsnet, hvor flertallet fandt, at ordregiver kunne have beskrevet sine behov gennem funktionskrav på en objektiv og teknologineutral måde – jf. **j.nr. 2007-00013316**. Jo mere ordregiver formulerer krav som ydeevne og funktion frem for detaljerede produkttegenskaber, jo lettere løftes bevisbyrden for saglighed.

LOV

[Udbudsloven § 2](#)
[Udbudsloven § 40, stk. 4](#)

PRAKSIS

Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbuds afgørelse i sagen om rammeaftale for sygeplejeartikler hos SKI	25.11.2025
Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om SKI's overspecificerede krav til k-ontorartikler og batterier	07.11.2025
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af manglende opfyldelse af mindstekrav til måleprogram for metantab	04.03.2021
Klagenævnet for Udbud · Ulovlig anvendelse af konkurrencepræget dialog ved udbud af landsdækkende beredskabsnet	27.04.2010

§ 8 Klagebehandling, prøvelsesformer og sammenhæng med domstolspraksis

Klager over tekniske specifikationer indgives til Klagenævnet for Udbud, der træffer **bindende** afgørelser. Sagsgangen og sanktionerne har stor praktisk betydning for, hvordan klager over kravspecifikationer udspiller sig:

- **Opsættende virkning.** Mange klager kombineres med en anmodning om opsættende virkning efter **lov om Klagenævnet for Udbud § 12, stk. 2**. Nævnet anvender tre kumulative betingelser – *fumus boni juris*, uopsættelighed og interesseafvejning. På specifikationsområdet falder klager oftest på *fumus*, fordi udsigten

til medhold er ringe (j.nr. 25/08999, 23/04949), men en stærk *fumus* kan ikke i sig selv erstatte kravet om uopretteligt tab.

- **Annulatio**. Konstaterer nævnet en overtrædelse, kan tildelingen annulleres efter § 13, stk. 1. Men nævnet annullerer ikke, hvis overtrædelsen ikke har haft konkret betydning for udfaldet – således i **j.nr. 25/03181 (DSB)**, hvor en ulovlig prisevalueringsmodel ikke førte til annullation, fordi der kun var indkommet ét tilbud, og i **j.nr. 25/00851 (Arthrex)**, hvor § 49-overtrædelsen ikke gav grundlag for annullation.
- **Håndhævelse af opsættende virkning**. I **j.nr. 19/05581 (Kinnarps)** indgik Region Hovedstaden kontrakter trods en afgørelse om opsættende virkning; nævnet opretholdt kontrakterne af hensyn til patientbehandlingen på Rigshospitalet, men pålagde regionen en økonomisk sanktion på 460.000 kr. – en »ekspeditionsfejl« var ikke undskyldende, jf. **j.nr. 19/05581**.

Nævnets kendelser kan indbringes for domstolene. Den mest oplysende parallelafgørelse er Vestre Landsrets dom **BS-1838/2011-VLR (12-by-gruppen mod AV Form)**, som efter forudgående behandling i Klagenævnet for Udbud og Retten i Herning bekræftede nævnets ligebehandlingslinje: en tilbudsliste afskrevet fra den hidtidige leverandørs katalog var ulovlig favorisering, og kommunerne blev pålagt at bringe kontrakten til ophør – jf. **BS-1838/2011-VLR**. Dommen viser, at landsretten anvender samme materielle målestok som nævnet.

Højesteret ses ikke at have prøvet selve afgrænsningen efter udbudslovens § 40 og § 42, men den underliggende lock-in-problematik har en konkurrenceretlig parallel: i **BS-53152/2023-HJR** fandt Højesteret, at en producent og dens forhandler havde misbrugt en dominerende stilling ved at blokere parallelimport af reservedele i forbindelse med et DSB-udbud – jf. **BS-53152/2023-HJR**. Den rent konkurrenceretlige side behandles i [praksisoversigten om konkurrenceret](#).

LOV	Lov om Klagenævnet for Udbud § 12, stk. 2	Lov om Klagenævnet for Udbud § 13, stk. 1
PRAKSIS	Højesteret · Højesterets dom om misbrug af dominerende stilling og ulovlige konkurrencebegrænsende aftaler på markedet for reservedele til togmotorer	03.12.2024
	Landsretten · Vestre Landsret: Udbud af formnings- og beskæftigelsesmaterialer – Ligebehandlingsprincippet	03.07.2012
	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbud: Emballagekrav om forbud mod styrenpolymerer i udbud af artroskopiudstyr var sagligt og proportionalt – men regionerne undlod at begrunde manglende geografisk opdeling	16.03.2026
	Klagenævnet for Udbud · Kendelse om ulovlig evalueringsmodel og afgrænsning af egnethedskrav i DSB's udbud på elevatorvedligeholdelse	17.12.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om SKI's overspecificerede krav til k ontorartikler og batterier	07.11.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af opsættende virkning i sag om udbud af træningsudstyr til Forsvaret	16.05.2023
	Klagenævnet for Udbud · Ulovlige tekniske specifikationer og kontraktindgåelse i strid med opsættende virkning ved udbud af møbler til hospital	11.10.2019

§ 9 Sammenfatning: den røde tråd i nævnets praksis

Klagenævnet for Udbuds praksis om tekniske specifikationer kan sammenfattes i nogle få bærende sætninger:

- Ordregiver har et bredt skøn til at fastlægge sit behov, og nævnet prøver ikke kravenes hensigtsmæssighed – kun deres saglighed og proportionalitet efter § 40, stk. 4 og § 2. Detaljerede krav, der reelt indsnævrer feltet, er lovlige, når de er sagligt forankret i opgavens funktionelle eller operative behov (j.nr. 19/08277, 24/11995).

- Det mest udslagsgivende bevistema er, om markedet faktisk rummer alternativer. Modtages tilbud med produkter fra flere fabrikanter, falder klagen typisk (j.nr. 23/04949, 25/08999); er kravspecifikationen derimod skræddersyet til ét produkt, og kan kun én producent opfylde den, skærpes ordregivers bevisbyrde, og overtrædelse konstateres (j.nr. 19/05581, og det delte resultat i j.nr. 22/14579).
- Henvisning til fabrikat kræver »eller tilsvarende«, medmindre kontraktens genstand gør henvisningen uundgåelig (j.nr. 25/05371) eller den tjener et dokumenteret kompatibilitetsbehov (j.nr. 22/14579) efter § 42.
- En eksisterende leverandørs fordel skal kun udlignes, når det er teknisk enkelt og økonomisk rimeligt, og åbne standarder er nævnets foretrukne værn mod lock-in (j.nr. 25/04830, 22/06229).
- Krav rettet mod den løbende kontraktopfyldelse er udførelseskrav, ikke skjulte egnethedskrav (j.nr. 25/03181), og »opdel eller forklar«-pligten i § 49, stk. 2 håndhæves reelt (j.nr. 25/00851, 18/02820).

For tilbudsgivere betyder det, at en klage over kravspecifikationen sjældent vinder alene ved at påvise en konkurrencebegrænsende virkning – det afgørende er at sandsynliggøre, at kravet hverken er sagligt begrundet eller proportionalt, og at det reelt lukker markedet om ét produkt. For ordregivere er lektien, at det brede skøn følges af en dokumentationspligt: jo skarpere kravet skærer i konkurrencen, jo mere konkret skal den saglige begrundelse være.

LOV	Udbudsloven § 2	Udbudsloven § 40, stk. 4	Udbudsloven § 42	Udbudsloven § 49, stk. 2
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbud: Emballagekrav om forbud mod styrenpolymerer i udbud af artroskopiudstyr var sagligt og proportionalt – men regionerne undlod at begrunde manglende geografisk opdeling 16.03.2026			
	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbuds kendelse i sagen Cambio Healthcare Systems A/S mod Region Nordjylland 22.01.2026			
	Klagenævnet for Udbud · Kendelse om ulovlig evalueringsmodel og afgrænsning af egnethedskrav i DSB's udbud på elevatorvedligeholdelse 17.12.2025			
	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbuds afgørelse i sag om rammeaftale på røgdykkerudstyr til Forsvaret 01.12.2025			
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om SKI's overspecificerede krav til k ontorartikler og batterier 07.11.2025			
	Klagenævnet for Udbud · Klage over udbud af nummerplader: Valg af udbudsform, materialekrav og kontraktvarighed 11.07.2025			
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af opsættende virkning i sag om udbud af træningsudstyr til Forsvaret 16.05.2023			
	Klagenævnet for Udbud · Lovligheden af krav om integration med specifik software i et offentligt udbud 22.03.2023			
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af opsættende virkning i sag om udbud af pladsanvisningssystem 06.07.2022			
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tekniske specifikationer i udbud af lastbilchassis til Beredskabsstyrelsen 14.12.2020			
	Klagenævnet for Udbud · Ulovlige tekniske specifikationer og kontraktindgåelse i strid med opsættende virkning ved udbud af møbler til hospital 11.10.2019			
	Klagenævnet for Udbud · Klage over manglende opdeling af fødevareudbud i delkontrakter afvist 28.05.2018			

REFERENCE Lovgrundlag

6 paragraffer

Lov om Klagenævnet for Udbud § 12

stk. 2

Udbudsloven § 2

Udbudsloven § 40	stk. 4	Udbudsloven § 41	
Udbudsloven § 42		Udbudsloven § 49	stk. 2

MATERIALE Citerede afgørelser 19 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS 1

03.12.2024	Højesterets dom om misbrug af dominerende stilling og ulovlige konkurrencebegrænsende aftaler på markedet for reservedele til togmotorer	53151-53152
------------	--	-------------

LANDSRETTE · ANKEINSTANS 1

03.07.2012	Vestre Landsret: Udbud af formnings- og beskæftigelsesmaterialer – Ligebehandlingsprincippet	6322-7576
------------	--	-----------

KLAGENÆVNET FOR UDBUD · NÆVN / KLAGEINSTANS 17

16.03.2026	Klagenævnet for Udbud: Emballagekrav om forbud mod styrenpolymerer i udbud af artroskopiudstyr var sagligt og proportionalt – men regionerne undlod at begrunde manglende geografisk opdeling	25/00851
22.01.2026	Klagenævnet for Udbuds kendelse i sagen Cambio Healthcare Systems A/S mod Region Nordjylland	25/04830
17.12.2025	Kendelse om ulovlig evalueringsmodel og afgrænsning af egnethedskrav i DSB's udbud på elevatorvedligeholdelse	25/03181
01.12.2025	Klagenævnet for Udbuds afgørelse i sag om rammeaftale på røgdykkerudstyr til Forsvaret	24/11995
25.11.2025	Klagenævnet for Udbuds afgørelse i sagen om rammeaftale for sygeplejeartikler hos SKI	24/03446
07.11.2025	Afslag på opsættende virkning i sag om SKI's overspecificerede krav til kontorartikler og batterier	25/08999
11.07.2025	Klage over udbud af nummerplader: Valg af udbudsform, materialekrav og kontraktvarighed	25/05371
16.05.2023	Afvisning af opsættende virkning i sag om udbud af træningsudstyr til Forsvaret	23/04949
22.03.2023	Lovligheden af krav om integration med specifik software i et offentligt udbud	22/14579
06.07.2022	Afvisning af opsættende virkning i sag om udbud af pladsanvisningssystem	22/06229
04.03.2021	Afvisning af tilbud på grund af manglende opfyldelse af mindstekrav til måleprogram for metantab	20/06950
14.01.2021	Ulovlig 'Øst/Vest-model' i udbud af biblioteksmaterialer førte til annullation af tildelingsbeslutning	20/05105
14.12.2020	Klage over tekniske specifikationer i udbud af lastbilchassiser til Beredskabsstyrelsen	19/08277

03.01.2020	Afslag på opsættende virkning i sag om sortimentsudbud af idrætsudstyr trods sandsynlig overtrædelse af udbudsreglerne	19/09022
11.10.2019	Ulovlige tekniske specifikationer og kontraktindgåelse i strid med opsættende virkning ved udbud af møbler til hospital	19/05581
28.05.2018	Klage over manglende opdeling af fødevareudbud i delkontrakter afvist	18/02820
27.04.2010	Ulovlig anvendelse af konkurrencepræget dialog ved udbud af landsdækkende beredskabsnet	2007-00013316

08

PRAKSISOVERSIGT · KLAGENÆVNET FOR UDBUD

Praksisoversigt over tilbudsloven – bygge- og anlægsarbejder under tærsklen

Klagenævnet for Udbuds praksis om licitation, underkriterier, prækvalifikation og forbehold under EU-tærsklen

Version 1 Opdateret 29. maj 2026 26 afgørelser · 2000-2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Tilbudsloven (lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren) regulerer indhentning af tilbud på offentlige og offentligt støttede bygge- og anlægsarbejder UNDER EU-tærskelværdien, og Klagenævnet for Udbud er den centrale klageinstans, der prøver, om ordregiverne overholder loven. Denne praksisoversigt samler nævnets afgørelser om tildelingskriterier og forbuddet mod uegnede underkriterier (§ 8), om prækvalifikation og egnethedsvurdering (§ 15d og § 6), om forbehold over for grundlæggende elementer (§ 7a) og om ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet (§ 2, stk. 3). Klagenævnet for Udbud foretager en fuld legalitetskontrol af udbudsgrundlaget, men respekterer ordregivers vide skøn ved den konkrete kvalitative vurdering af tilbud, og nævnets egne forarbejder peger på, at nævnets direktivpraksis i vid udstrækning kan overføres på tilbudsloven. Oversigten afgrænser sig fra udbud OVER tærsklen efter tilbudsloven (se [udbudsret](#)) og fra de entrepriseretlige mangels- og ophævelsestvister, der pådømmes ved domstolene.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01 Klagenævnet for Udbud afviser underkriterier, der angår tilbudsgiverens generelle forhold (referencer, soliditet, økonomisk kapacitet) frem for den udbudte ydelses kvalitet, som uegnede og ulovlige efter tilbudslovens § 8, stk. 1.
- 02 Klagenævnet for Udbud kræver, at ordregiver kun vurderer tilbudsgivernes egnethed og økonomiske formåen ud fra de dokumenter, der udtrykkeligt er krævet i udbudsbekendtgørelsen – oplysninger uden for disse dokumenter må ikke inddrages.
- 03 Klagenævnet for Udbud accepterer, at ordregiver har et vidt skøn ved den kvalitative vurdering af tilbud, og tilsidesætter kun skønnet, hvis det er usagligt, hviler på et objektivi forkert grundlag eller åbenbart overskrider skønrammen.
- 04 Klagenævnet for Udbud kræver, at evalueringsmodellen er egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud; en usædvanlig prismodel, hvis egnethed ikke er godtgjort, kan begrunde annullation.

- 05** Klagenævnet for Udbud afviser tilbud med forbehold over for grundlæggende elementer i udbudsmaterialet, og en forkert eller manglende tilbudsliste anses som en fundamental fejl, der ikke kan berigtiges efter tilbudsfristen.
- 06** Klagenævnet for Udbud accepterer annulation af en licitation, når der er saglige grunde – fx væsentlige fejl i udbudsmaterialet – også når annulationen sker efter at en klage er indgivet.
- 07** Klagenævnet for Udbud kræver, at antallet af tilbudsgivere og de objektive udvælgelseskriterier fremgår af selve udbudsbekendtgørelsen, og at udvælgelses- og tildelingskriterier holdes adskilt.
- 08** Klagenævnet for Udbud tilkender kun erstatning for positiv opfyldelsesinteresse, hvis klageren kan godtgøre, at denne ville have vundet kontrakten under lovlige omstændigheder; ulovlige underkriterier afskærer ofte dette.

Tilbudslovens anvendelsesområde og Klagenævnet for Udbuds § 1 prøvelse af licitationer under tærsklen

Tilbudsloven erstattede licitationsloven i 2001 og gælder for offentlige og offentligt støttede bygge- og anlægskontrakter under EU-udbudsdirektivernes tærskelværdi. Loven blev til på grundlag af den såkaldte GfK-undersøgelse og Konkurrenceevnepakken, og dens formål er ifølge de almindelige bemærkninger »at bidrage til et effektivt byggeri ved at fremme konkurrencen om offentlige eller offentligt støttede bygge- og anlægskontrakter, der ikke er omfattet af EU-udbudsdirektiverne«. Loven forpligter alene den, der INDHENTER tilbud – tilbudsgiverne er ikke pligtsubjekter.

Lovens oprindelige afsnit II om annoncering af vare- og tjenesteydelseskontrakter er senere ophævet, og ved gennemførelsen af udbudsloven pr. 1. januar 2016 skiftede loven navn til »lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren«. Derefter regulerer loven alene bygge- og anlægskontrakter under EU-tærsklen. Tildeling OVER tærsklen følger udbudsloven og behandles under [udbudsret](#), mens selve afgrænsningen af udbudspligt og kontraktbegreb behandles under [udbud-udbudspligt-kontraktbegreb-taerskelvaerdier](#).

Grundnormen er ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i [Tilbudsloven § 2, stk. 3](#), der ifølge forarbejderne gælder uanset udbudsform og både ved udvælgelsen og ved den endelige tildeling. De centrale udbudsformer er offentlig og begrænset licitation efter [§ 6](#) samt underhåndsbud efter [§ 12](#).

Nævnets prøvelsesintensitet er todelt. Klagenævnet for Udbud foretager en fuld legalitetskontrol af, om udbudsgrundlaget og kriterierne er lovlige (fx om et underkriterium er egnet, om en evalueringsmodel er gennemsigtig, om prækvalifikationsgrundlaget er korrekt). Derimod respekterer nævnet ordregivers vide skøn ved den konkrete, kvalitative bedømmelse af tilbuddene. Linjen er senest gentaget i [24/12200](#), hvor nævnet udtalte, at det kun tilsidesætter skønnet, hvis det er usagligt, hviler på et objektivt forkert grundlag, eller hvis ordregiveren åbenbart har overskredet skønnets vide grænse.

At nævnets praksis er fælles på tværs af regelsættene følger udtrykkeligt af forarbejderne til tilbudsloven:

»Det kan således lette forståelsen af tilbudsloven, at Klagenævnets praksis vedrørende direktiverne i vid udstrækning kan overføres på tilbudsloven.«

Denne »overførbarehed« er forklaringen på, at nævnet ved licitationer under tilbudsloven trækker på sine ældre direktivkendelser, og at nyere kendelser om udbudsloven belyser de samme principper. Samspillet er konkret i [23/14833](#), hvor nævnet behandlede en sag, der både berørte [Tilbudsloven § 7a](#) og [§ 1, stk. 3](#) samt udbudslovens regler om berigtigelse. Ved tilbudsindhentning under tilbudsloven er det dog tilbudslovens egne bestemmelser – ikke udbudsloven – der er det direkte retsgrundlag, hvilket blandt andet sås i [21/06362](#) (Samsø Kommunes licitation om nedrivning) og i [2011-0025560](#), hvor nævnet fremhævede, at der ved udbud efter tilbudsloven er friere rammer for fastlæggelsen af tildelingskriterier end efter udbudsdirektivet.

LOV

[Tilbudsloven § 1, stk. 3](#)
[Tilbudsloven § 2, stk. 3](#)
[Tilbudsloven § 6](#)
[Tilbudsloven § 7a](#)
[Tilbudsloven § 12](#)

PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Assemble A/S mod Norddjurs Kommune: Berettigelse til at anvende Dynamisk Indkøbssystem frem for Rammeaftale	24.10.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af indlevering af forkert tilbudsliste	19.01.2024
	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbud stadfæster Samsø Kommunes annullation af licitation efter fejl i udbudsmaterialet	05.10.2021
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildelingskriterier ved udbud af infostandere afvist	30.01.2012

§ 8 og forbuddet mod underkriterier, der angår tilbudsgiverens generelle forhold

Det mest stabile mønster i Klagenævnet for Udbuds praksis vedrører [Tilbudsloven § 8, stk. 1](#): når tildelingskriteriet er »det økonomisk mest fordelagtige tilbud«, skal underkriterierne være egnede til at identificere netop dette tilbud. Et underkriterium, der vedrører tilbudsgiverens GENERELLE forhold – referencer, soliditet, økonomisk kapacitet, materiel – i stedet for kvaliteten af den konkrete udbudte ydelse, er uegnet og dermed ulovligt. Sådanne forhold hører til udvælgelsen (egnethedsvurderingen), ikke tildelingen.

Den ledende afgørelse på bygge- og anlægsområdet er [2009-0020926](#) (O K Entreprise mod Tønder Forsyning) om en rammeaftale om fornyelse af vandledninger. Ordregiver havde vægtet tildelingskriterierne:

Underkriterium	Vægt
Økonomi (tilbudslisten)	50 %
Referencer og økonomi (serviceattest + årsregnskaber)	25 %
Materialer, mandskab og kvalitetsstyring	25 %

Klageren gjorde gældende, at de to sidste underkriterier »begge var uegnede til at identificere det økonomisk mest fordelagtige bud, idet de ikke vedrører den udbudte ydelses kvalitet, men alene vedrører virksomhedernes generelle forhold«. Klagenævnet gav medhold for så vidt angik »Referencer og økonomi«: kriteriet vedrørte tilbudsgiverens generelle forhold og var derfor i strid med både [§ 8, stk. 1](#) og ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i [§ 2, stk. 3](#). Da et underkriterium med 25 % vægt var ulovligt, kunne der ikke træffes en lovlig tildelingsbeslutning på det foreliggende grundlag.

Samme resultat nåede nævnet i [2016-7501](#), hvor Region Hovedstaden i en begrænset licitation om en entreprisekontrakt havde anvendt »Referencer« og »Økonomisk kapacitet« som underkriterier. Nævnet fastslog, at dette var en ulovlig sammenblanding af udvælgelses- og tildelingskriterier i strid med [§ 8, stk. 1](#) – ordregiver erkendte selv overtrædelsen.

Forbuddet mod sammenblanding er gammelt og kan føres tilbage til nævnets direktivpraksis, som efter forarbejderne kan overføres på tilbudsloven. I **00-212.415** (Søndersø Kommunes skolekørsel) fastslog nævnet, at når tilbudsgivernes økonomiske formåen og tekniske kapacitet allerede er godkendt i prækvalifikationen, kan de samme forhold ikke genbruges som underkriterier ved tildelingen. Tilsvarende blev »soliditet« underkendt som underkriterium i **01-215.110** (Høng Kommune) og i **99-195.484** (Reno Syd), hvor også et krav om »lokalkendskab« blev anset for diskriminerende. Et uklart underkriterium kan i sig selv være ulovligt: i **01-166.974** fandt nævnet, at betegnelsen »driftssikkerhed« var uklar, fordi den i realiteten dækkede over en vurdering af tilbudsgiverens økonomiske soliditet.

Denne sondring er kodificeret i Erhvervs- og Byggestyrelsens [vejledning for bygherrer om offentlig byggevirksomhed](#):

»Der skal sondres mellem udvælgelseskriterier (som er virksomhedsrelaterede) og tildelingskriterium/underkriterier (som vedrører det konkrete tilbud og dermed det kommende byggeri). Sammenblanding af udvælgelseskriterier og tildelingskriterium/underkriterier må ikke finde sted.«

§ 8, stk. 2 stiller desuden krav om, at underkriterierne vægtes (eller i det mindste prioriteres). Forarbejderne fremhæver, at vægtningskravet var nyt i forhold til den tidligere lov, og at »en udbyder, der ikke har angivet underkriterierne på fyldestgørende måde, risikerer, at udbudet bliver betragtet som en priskonkurrence«. I **2016-4991** (kirkeorgel til Herborg Kirke, begrænset licitation) annullerede nævnet licitationen, fordi kvalitative underkriterier som »klanglig kvalitet« var så subjektive og ubeskrevne, at de gav menighedsrådet et reelt frit valg, og fordi tildelingen reelt skete ved en afstemning frem for en evaluering efter de offentliggjorte kriterier. Det understøtter forarbejdernes advarsel om, at »tildelingskriterierne ikke må være således udformet og vægtet, at de giver udbyderen et frit valg eller mulighed for at inddrage uvedkommende hensyn«.

LOV	Tilbudsloven § 2, stk. 3	Tilbudsloven § 8, stk. 1, 2	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Ulovlig sammenblanding af udvælgelses- og tildelingskriterier i bygge- og anlægsudbud		27.09.2016
	Klagenævnet for Udbud · Udbud af kirkeorgel annulleret på grund af uigennemsigtige tildelingskriterier og mangelfuld evaluering		26.09.2016
	Klagenævnet for Udbud · Ulovlige underkriterier i udbud førte til afslag på erstatning trods uberettiget afvisning af tilbud		18.01.2011
	Klagenævnet for Udbud · Udbud af dagrenovation: Mangelfulde tildelingskriterier og ulovlige forbehold i udbudsmateriale		19.03.2003
	Klagenævnet for Udbud · Klage over udbud af persontransport: Uklart underkriterium og forkert vurdering af selskab under stiftelse		03.01.2002
	Klagenævnet for Udbud · Udbud af skolekørsel: Ulovlig sammenblanding af udvælgelses- og tildelingskriterier		23.02.2001
	Klagenævnet for Udbud · Overtrædelser af udbudsregler ved tildeling af renovationskontrakter		16.05.2000

Prækvalifikation og egnethed: kun de dokumenter, § 3 udbudsbekendtgørelsen krævede

Ved begrænset licitation efter [Tilbudsloven § 6](#) – og under lovens nu ophævede afsnit II via [§ 15d](#) – skal udvælgelsen ske på et objektivt, sagligt og ikke-diskriminerende grundlag. Klagenævnet for Udbud lægger her

afgørende vægt på, at ordregiver KUN må vurdere ansøgernes egnethed og økonomiske formåen ud fra de dokumenter, der konkret var krævet i udbudsbekendtgørelsen.

Den ledende kendelse er [2010-0021897](#) (Region Hovedstadens tilbudsindhentning om tolkeydelser). Nævnet fandt, at regionen havde handlet i strid med [§ 15d, stk. 1](#) ved at prækvalificere en virksomhed på baggrund af oplysninger om nye, store kontrakter, som IKKE fremgik af de krævede dokumenter. Nævnet fastslog, at regionen alene måtte vurdere virksomhedens økonomiske formåen ud fra de i udbudsbekendtgørelsen krævede regnskaber og soliditetserklæring, og at de fremlagte regnskaber (underskud og tabt selskabskapital) ikke godtgjorde den fornødne formåen. § 15d hørte til lovens annonceringsafsnit, men princippet er det samme, som nævnet anvender ved udvælgelsen efter [§ 6](#) og ligebehandlingsprincippet i [§ 2](#).

Spejlbilledet er, at ordregiver er BUNDET af de offentliggjorte mindstekrav og er både berettiget og forpligtet til at afvise ansøgere, der ikke opfylder dem. Det fastslog nævnet i [2007-0014272](#) (soliditetsgrad på 12,24 % mod et mindstekrav på 15 %), i [19/04331](#) (omsætning under mindstekravet – ordregivers forudgående kendskab til ansøgeren som eksisterende leverandør måtte ikke inddrages) og i [2009-0020666](#) (manglende omsætningserklæring). Det er ansøgerens eget ansvar og risiko at fremskaffe den krævede dokumentation inden fristen, jf. [2011-0024794](#) (manglende serviceattest hos Rigspolitiet) – det forhold, at attesten skulle fremskaffes fra en myndighed, kunne ikke føre til et andet resultat.

Et centralt dokumentationskrav til ORDREGIVER er, at antallet af tilbudsgivere og de objektive udvælgelseskriterier skal fremgå af selve udbudsbekendtgørelsen. I [18/02062](#) (Hillerød Kommunes fagentreprise på tømmerarbejde) havde kommunen anført »Ikke valgt« i bekendtgørelsens felt om begrænsning af ansøgere og kun beskrevet kriterierne i det supplerende materiale. Nævnet annullerede prækvalifikationen og udtalte:

»Brugen af udbudsbekendtgørelser indebærer således, at en lang række grundlæggende oplysninger om udbuddet stilles til rådighed på en ensartet, enkel, overskuelig og let tilgængelig måde, således at virksomhederne har mulighed for uden uforholdsmæssig brug af resurser løbende at holde sig orienteret om og overveje at deltage i de udbud, som måtte være relevante for dem.«

Ved selve udvælgelsen blandt egnede ansøgere har ordregiver derimod et bredt skøn med hensyn til at vurdere referencernes relevans. I [21/05162](#) afviste nævnet en klage fra en ikke-prækvalificeret ansøger, der opfyldte mindstekravene, men hvis referencer blev vurderet mindre relevante end de udvalgte – udvælgelsen lå inden for skønnet.

LOV	Tilbudsloven § 2, stk. 3	Tilbudsloven § 6	Tilbudsloven § 15d, stk. 1	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbud afviser klage over prækvalifikation og påstået konkurrencefordrejning ved udbud af brandsprøjter			06.07.2021
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikationsansøgning på grund af manglende opfyldelse af omsætningskrav			04.07.2019
	Klagenævnet for Udbud · Hillerød Kommunes manglende angivelse af udvælgelseskriterier i udbudsbekendtgørelsen fører til annullation af prækvalifikationsbeslutning			24.07.2018
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikation på grund af manglende serviceattest			20.01.2012
	Klagenævnet for Udbud · Ulovlig prækvalifikation og mangelfuld pointmodel i udbud af tolkeydelser			29.07.2011
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikation på grund af manglende omsætningserklæring i udbud om vikarformidling			22.04.2010
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikation på grund af manglende opfyldelse af krav til soliditetsgrad			08.02.2008

§ 4 Forbehold, grundlæggende elementer og ukonditionsmæssige tilbud

Det følger af ligebehandlingsprincippet i [Tilbudsloven § 2, stk. 3](#), at en ordregiver ikke må antage et tilbud, der tager forbehold over for grundlæggende elementer i udbudsbetingelserne. Forarbejderne udtrykker det klart:

»Det følger af ligebehandlingsprincippet, at en udbyder ikke er berettiget til at antage et tilbud, der afviger fra grundlæggende elementer i udbudsbetingelserne, herunder fra de i udbudsbetingelserne opstillede mindstekrav, som alternative bud skal opfylde.«

For uvæsentlige afvigelser har ordregiver derimod som udgangspunkt ret – men ikke pligt – til at tage tilbuddet i betragtning, forudsat at forbeholdet kan prissættes og ikke hindrer en fair og objektiv sammenligning af tilbuddene. Forarbejderne fremhæver dog, at »selv mindre afvigelser fra udbudsgrundlaget indebærer ... en risiko for tilbudsgiveren for, at udbyderen vil se bort fra tilbudet«.

Når et tilbud mangler oplysninger, der er afgørende for sammenligningen, skal det afvises som ukonditionsmæssigt. I **2008-0017901** (renovering af badeværelser i Andelsboligforeningen Hørsholm Karlebo) annullerede nævnet tildelingsbeslutningen, fordi det vindende tilbud manglede priser på fire poster i tilbudslisten. Nævnet lagde vægt på, at tilbudslistens enhedspriser var afgørende for den efterfølgende partneringsfase og økonomien i projektet. I samme sag fandt nævnet det ulovligt, at ordregiver havde anvendt et ikke-offentliggjort delkriterium (»Tidsstyring«), og da pointforskellen mellem klageren og vinderen kun var ét point, var fejlen afgørende for udfaldet.

Linjen er bekræftet i **23/14833**, hvor en tilbudsgiver ved en fejl havde vedlagt en tilbudsliste fra et tidligere, annulleret udbud. Klagenævnet for Udbud fandt, at indlevering af en forkert tilbudsliste er en fundamental fejl, »der svarer til slet ikke at have indleveret en«, og at en efterfølgende udskiftning ville udgøre et nyt tilbud efter fristens udløb. Nævnet lagde vægt på, at det er tilbudsgiverens eget ansvar at sikre et korrekt tilbud, og at andre tilbudsgivere ikke havde begået samme fejl. Sagen illustrerer samspillet med udbudslovens berigtigelsesregel i [Udbudsloven § 159, stk. 5](#).

Det skal bemærkes, at indholdet af [§ 7a](#) er ændret. Ved en ændringslov vedtaget i juni 2022 (lovforslag L 199, folketingsåret 2021-22), der trådte i kraft 1. juli 2022, blev [§ 7](#) nyaffattet til et oplæringskrav, mens en ny [§ 7a](#) nu regulerer åbningen af licitationsbud og tilbudsgivernes ret til at blive bekendt med budsummer og forbehold. Det materielle forbud mod at antage tilbud med forbehold over for grundlæggende elementer hviler derfor fortsat på ligebehandlingsprincippet i [§ 2, stk. 3](#).

LOV

[Tilbudsloven § 2, stk. 3](#)[Tilbudsloven § 7a](#)[Tilbudsloven § 7](#)[Udbudsloven § 159, stk. 5](#)

PRAKSIS

Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af indlevering af forkert tilbudsliste

19.01.2024

Klagenævnet for Udbud · Annullering af tildelingsbeslutning på grund af ukonditionsmæssigt tilbud og anvendelse af uannonceret underkriterium

21.04.2009

§ 5 Hvad Klagenævnet for Udbud lægger vægt på: evalueringsmodel, skøn og saglig annulation

På tværs af afgørelserne tegner der sig et mønster for, hvad Klagenævnet for Udbud lægger afgørende vægt på, når en tildeling prøves.

Evalueringsmodellen skal være egnet. Nævnet lægger vægt på, om den anvendte model – særligt prismodellen – faktisk er egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud. I [21/06362](#) (Samsø Kommunes nedrivningslicitation) accepterede nævnet kommunens annulation, blandt andet fordi prismodellen automatisk gav den højeste pris 0 point:

»Den af Samsø Kommune anvendte evalueringsmodel er usædvanlig, og det er ikke godtgjort, at den konkret var egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud.«

De samme betragtninger genfindes i nyere udbudslovssager, der belyser princippet: i [26/00489](#) fandt nævnet, at en prismodel, der kun dækkede ca. 1/3 af kontraktens forventede forbrug, hvilede på et usagligt grundlag, og i [21/13160](#) (Øresundsbro Konsortiets belægningsarbejder) blev en tildeling annulleret, fordi udbudsbekendtgørelsen manglede oplysning om aftalens anslåede værdi.

Skønnet respekteres – men kun inden for rammerne. Omvendt viser [17/00089](#), at nævnet accepterer, at ordregiver ikke på forhånd fastsætter en prismodels hældningsgrad, så længe modellen ikke giver et »ubetinget frit valg«, og [24/12200](#) og [21/05162](#) bekræfter, at den kvalitative bedømmelse kun tilsidesættes ved usaglighed, objektivt forkert grundlag eller åbenbar skønsoverskridelse.

Annulation kræver saglig grund. Klagenævnet for Udbud accepterer, at en ordregiver annullerer en licitation, når der foreligger saglige grunde – typisk væsentlige fejl i udbudsmaterialet – også når annulationen sker, EFTER at en klage er indgivet. I Samsø-sagen [21/06362](#) fandt nævnet ingen holdepunkter for, at annulationen forfulgte et usagligt formål om at fravælge en bestemt tilbudsgiver. I [2016-3036](#) (DTU) accepterede nævnet en tilbagekaldelse og fornyet evaluering, fordi den oprindelige evaluering hvilede på et ufuldstændigt og potentielt forkert grundlag. Og i kirkeorgel-sagen [2016-4991](#) førte ulovlige underkriterier til annulation. Nævnet lægger her vægt på en »kunne have haft betydning for udfaldet«-test: en konstateret fejl fører kun til annulation, hvis den konkret kan have påvirket konkurrencen – ellers nøjes nævnet med at konstatere overtrædelsen.

LOV	Tilbudsloven § 8, stk. 2	Udbudsloven § 160, stk. 1	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet finder ulovlig prisoplysning og fejlagtig evalueringsmodel i markedsføringsudbud		11.02.2026
	Klagenævnet for Udbud · Assemble A/S mod Norddjurs Kommune: Berettigelse til at anvende Dynamisk Indkøbssystem frem for Rammeaftale		24.10.2025
	Klagenævnet for Udbud · Manglende angivelse af anslået værdi i udbudsbekendtgørelse førte til annulation af rammeaftale		05.05.2022
	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbud stadfæster Samsø Kommunes annulation af licitation efter fejl i udbudsmaterialet		05.10.2021
	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbud afviser klage over prækvalifikation og påstået konkurrencefordrejning ved udbud af brandsprøjter		06.07.2021
	Klagenævnet for Udbud · Krav til beskrivelse af evalueringsmodel for pris i offentligt udbud		08.08.2017
	Klagenævnet for Udbud · Annullering af tildelingsbeslutning og fornyet evaluering efter klage fra forbigået tilbudsgiver		22.12.2016
	Klagenævnet for Udbud · Udbud af kirkeorgel annulleret på grund af uigennemsigtige tildelingskriterier og mangelfuld evaluering		26.09.2016

Klagebehandling: opsættende virkning, erstatning og bindende afgørelser

§ 6

Klager over licitationer under tilbudsloven behandles af Klagenævnet for Udbud efter reglerne i lov om Klagenævnet for Udbud. En klager kan anmode om, at klagen tillægges opsættende virkning, jf. [Lov om Klagenævnet for Udbud § 12, stk. 1](#). Nævnet stiller her tre kumulative betingelser: der skal foreligge en vis sandsynlighed for, at klagen får medhold (*fumus boni juris*), uopsættelighed, og en interesseafvejning, der taler for opsættende virkning.

Mønstret er, at *fumus*-betingelsen er afgørende, men ikke tilstrækkelig. I [23/14833](#) afslog nævnet opsættende virkning, allerede fordi *fumus*-betingelsen ikke var opfyldt. Omvendt afslog nævnet i [26/00489](#) opsættende virkning, SELV om *fumus* var opfyldt for flere påstande, fordi klageren ikke havde godtgjort uopsættelighed – tabet kunne kompenseres ved erstatning.

Erstatning. Klagenævnet for Udbud kan tilkende erstatning, men kun for det tab, klageren selv har lidt. Positiv opfyldelsesinteresse (tabt fortjeneste) forudsætter, at klageren kan godtgøre, at denne ville have vundet kontrakten under lovlige omstændigheder. I Tønder Forsyning-sagen [2009-0020926](#) blev erstatning for tabt fortjeneste afvist, netop fordi et ulovligt underkriterium betød, at der ikke kunne træffes en lovlig tildelingsbeslutning – det kunne derfor ikke fastslås, at klageren ville have vundet. Også erstatning for negativ kontraktinteresse (tilbudsomkostninger) blev afvist, fordi klageren burde have kendt de ulovlige forhold inden tilbudsafgivelsen. I [2014-7641](#) (OPP-projekt) tilkendte nævnet kun ca. 0,8 mio. kr. ud af et krav på ca. 16,8 mio. kr. og afviste tiltransporterede krav, da nævnet efter [Lov om Klagenævnet for Udbud § 14, stk. 1](#) alene kan tilkende erstatning for det tab, klageren selv har lidt.

Frister og bindende karakter. Klagenævnets afgørelser er bindende (og kan håndhæves), modsat de henstillende afgørelser fra visse private ankenævn. Nævnet kan blandt andet annullere ulovlige beslutninger og erklære kontrakter for uden virkning. Fristerne er centrale: i [99-195.484](#) konstaterede nævnet ganske vist en række overtrædelser, men afviste at annullere kontrakterne, fordi klagen var indgivet for sent – efter kontraktindgåelsen. Selve de detaljerede procesregler behandles særskilt under [klagenævnet-for-udbud-procedure](#).

LOV

[Lov om Klagenævnet for Udbud § 12, stk. 1](#)[Lov om Klagenævnet for Udbud § 13, stk. 1](#)[Lov om Klagenævnet for Udbud § 14, stk. 1](#)

PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet finder ulovlig prisoplysning og fejlagtig evalueringsmodel i markedsføringsudbud	11.02.2026
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af indlevering af forkert tilbudsliste	19.01.2024
	Klagenævnet for Udbud · Afgørelse om erstatning for tilbudsomkostninger efter annulleret udbud af OPP-projekt	09.02.2017
	Klagenævnet for Udbud · Ulovlige underkriterier i udbud førte til afslag på erstatning trods uberettiget afvisning af tilbud	18.01.2011
	Klagenævnet for Udbud · Overtrædelser af udbudsregler ved tildeling af renovationskontrakter	16.05.2000

Sammenhæng med domstolspraksis: de afledte entreprise- og erstatningstvister

§ 7

Klagenævnet for Udbuds afgørelser kan indbringes for domstolene, og selve entreprisekontrakten – herunder spørgsmål om misligholdelse og ophævelse efter kontraktindgåelsen – pådømmes under alle omstændigheder af de almindelige domstole, ikke af nævnet. Der er derfor en arbejdsdeling: nævnet prøver lovligheden af udbuds- og tildelingsfasen, mens domstolene afgør de kontraktretlige følgetvister (typisk efter AB 18-systemet), der falder uden for denne oversigts hovedemne.

Den klareste illustration af domstolssporet er Østre Landsrets dom i [BS-2948/2022-OLR](#) om opførelsen af et pleje- og rehabiliteringscenter for Fredensborg Kommune. Projektet viste sig at være underbudgetteret med ca. 18 mio. kr., og kommunen ophævede kontrakten. Byretten i Helsingør fandt ophævelsen uberettiget, men Østre Landsret nåede det modsatte resultat:

»Landsretten finder herefter og navnlig under hensyn til størrelsen af det konstaterede budgetunderskud, at der forelå en væsentlig misligholdelse af aftalen ... og at Fredensborg Kommune derfor var berettiget til at ophæve aftalen.«

Dommen viser, at en væsentlig budgetoverskridelse ved aftaleindgåelsen kan udgøre en væsentlig misligholdelse, der berettiger bygherren til ophævelse, og at deltagelse i drøftelser om besparelser ikke afskærer ophævelsesretten, når bygherren har taget forbehold. Tvisten illustrerer det typiske forløb fra byret til landsret, som de udbudsretlige tvister kan munde ud i, når kontrakten først er indgået.

Højesteret ses derimod ikke at have taget stilling til tilbudslovens tildelings- og udvælgelsesregler i den foreliggende praksis; området er i praksis afklaret gennem Klagenævnet for Udbuds egne kendelser og – for de kontraktretlige følgevirkninger – gennem by- og landsretternes domme. Det understøtter, at Klagenævnet for Udbuds praksis er den primære retskilde på dette afgrænsede felt.

PRAKSIS **Landsretten** · Landsretten fandt kommunes ophævelse af entreprisekontrakt på grund af 18 mio. kr. budgetoverskridelse berettiget 06.06.2025

§ 8 Sammenfatning: tilbudslovens kerneprincipper i nævnets praksis

Klagenævnet for Udbuds praksis om bygge- og anlægsarbejder under EU-tærsklen kan sammenfattes i nogle få, gennemgående linjer.

- **Underkriterier skal angå ydelsen, ikke virksomheden.** Referencer, soliditet og økonomisk kapacitet er udvælgeskriterier; bruges de som underkriterier ved tildelingen, er der tale om en ulovlig sammenblanding i strid med [§ 8, stk. 1](#) og [§ 2, stk. 3](#), jf. [2009-0020926](#) og [2016-7501](#).
- **Egnethed vurderes kun ud fra de krævede dokumenter.** Ordregiver må hverken inddrage oplysninger uden for udbudsbekendtgørelsens dokumentationskrav eller fravige de offentliggjorte mindstekrav, jf. [2010-0021897](#).
- **Gennemsigtige og egnede modeller.** Tildelingskriterier og evalueringsmodeller må ikke give ordregiver et frit valg og skal være egnede til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud, jf. [2016-4991](#) og [21/06362](#).
- **Forbehold og fejl i tilbuddet.** Forbehold over for grundlæggende elementer og fundamentale fejl som en forkert tilbudsliste fører til afvisning og kan ikke berigtiges efter fristen, jf. [23/14833](#) og [2008-0017901](#).
- **Skøn med grænser.** Nævnet respekterer ordregivers vide skøn ved den kvalitative bedømmelse, men tilsidesætter usaglige, objektivt forkerte eller åbenbart skønsoverskridende vurderinger.

Da loven nu alene dækker bygge- og anlægsarbejder under EU-tærsklen, mens annonceringsreglerne for varer og tjenesteydelser er flyttet til udbudsloven, skal de ældre afsnit II- og direktivkendelser læses med dette forbehold – men de bærende principper om ligebehandling, gennemsigtighed og adskillelse af udvælgelse og tildeling er fælles og kan efter forarbejderne overføres på tilbudsloven. Bygherrer, der modtager offentlig støtte, er i øvrigt ofte forpligtet til at udbyde efter tilbudsloven, jf. blandt andet [bekendtgørelsen om støtteberettigede udgifter til bygningsfornyelse og udbud af bygge- og anlægsarbejder](#), mens underhåndsbud efter § 12 er nærmere reguleret i [bekendtgørelsen om visse udbyderes anvendelse af underhåndsbud](#).

LOV

Tilbudsloven § 2, stk. 3

Tilbudsloven § 8, stk. 1

Tilbudsloven § 12

Tilbudsloven § 15d, stk. 1

PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af indlevering af forkert tilbudsliste	19.01.2024
	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbud stadfæster Samsø Kommunes annullation af licitation efter fejl i udbudsmaterialet	05.10.2021
	Klagenævnet for Udbud · Ulovlig sammenblanding af udvælgelses- og tildelingskriterier i bygge- og anlægsudbud	27.09.2016
	Klagenævnet for Udbud · Ulovlig prækvalifikation og mangelfuld pointmodel i udbud af tolkeydelser	29.07.2011
	Klagenævnet for Udbud · Ulovlige underkriterier i udbud førte til afslag på erstatning trods uberettiget afvisning af tilbud	18.01.2011
	Klagenævnet for Udbud · Annullering af tildelingsbeslutning på grund af ukonditionsmæssigt tilbud og anvendelse af uannonceret underkriterium	21.04.2009

REFERENCE Lovgrundlag

6 paragraffer

Tilbudsloven § 2	stk. 3	Tilbudsloven § 6
Tilbudsloven § 7a		Tilbudsloven § 8
		stk. 1
Tilbudsloven § 12		Tilbudsloven § 15d
		stk. 1

MATERIALE Citerede afgørelser

26 afgørelser

LANDSRETTE · ANKEINSTANS

1

06.06.2025	Landsretten fandt kommunes ophævelse af entreprisekontrakt på grund af 18 mio. kr. budgetoverskridelse berettiget	10009-11713
------------	---	-------------

KLAGENÆVNET FOR UDBUD · NÆVN / KLAGEINSTANS

25

11.02.2026	Klagenævnet finder ulovlig prisoplysning og fejlagtig evalueringsmodel i markedsføringsudbud	26/00489
24.10.2025	Assemble A/S mod Norddjurs Kommune: Berettigelse til at anvende Dynamisk Indkøbssystem frem for Rammeaftale	24/12200
19.01.2024	Afvisning af tilbud på grund af indlevering af forkert tilbudsliste	23/14833

05.05.2022	Manglende angivelse af anslået værdi i udbudsbekendtgørelse førte til annullation af rammeaftale	21/13160
05.10.2021	Klagenævnet for Udbud stadfæster Samsø Kommunes annullation af licitation efter fejl i udbudsmaterialet	21/06362
06.07.2021	Klagenævnet for Udbud afviser klage over prækvalifikation og påstået konkurrencefordrejning ved udbud af brandsprøjter	21/05162
04.07.2019	Afvisning af prækvalifikationsansøgning på grund af manglende opfyldelse af omsætningskrav	19/04331
24.07.2018	Hillerød Kommunes manglende angivelse af udvælgelseskriterier i udbudsbekendtgørelsen fører til annullation af prækvalifikationsbeslutning	18/02062
08.08.2017	Krav til beskrivelse af evalueringsmodel for pris i offentligt udbud	17/00089
09.02.2017	Afgørelse om erstatning for tilbudsomkostninger efter annulleret udbud af OPP-projekt	2014-7641
22.12.2016	Annullering af tildelingsbeslutning og fornyet evaluering efter klage fra forbigået tilbudsgiver	2016-3036
27.09.2016	Ulovlig sammenblanding af udvælgelses- og tildelingskriterier i bygge- og anlægsudbud	2016-7501
26.09.2016	Udbud af kirkeorgel annulleret på grund af uigennemsigtige tildelingskriterier og mangelfuld evaluering	2016-4991
30.01.2012	Klage over tildelingskriterier ved udbud af infostandere afvist	2011-0025560
20.01.2012	Afvisning af prækvalifikation på grund af manglende serviceattest	2011-0024794
29.07.2011	Ulovlig prækvalifikation og mangelfuld pointmodel i udbud af tolkeydelser	2010-0021897
20.07.2011	Klage over evaluering og pointtildeling i udbud af vikarservice	2010-0022122
18.01.2011	Ulovlige underkriterier i udbud førte til afslag på erstatning trods uberettiget afvisning af tilbud	2009-0020926
22.04.2010	Afvisning af prækvalifikation på grund af manglende omsætningserklæring i udbud om vikarformidling	2009-0020666
21.04.2009	Annullering af tildelingsbeslutning på grund af ukonditionsmæssigt tilbud og anvendelse af uannonceret underkriterium	2008-0017901
08.02.2008	Afvisning af prækvalifikation på grund af manglende opfyldelse af krav til soliditetsgrad	2007-0014272
19.03.2003	Udbud af dagrenovation: Mangelfulde tildelingskriterier og ulovlige forbehold i udbudsmateriale	01-215.110
03.01.2002	Klage over udbud af persontransport: Uklart underkriterium og forkert vurdering af selskab under stiftelse	01-166.974
23.02.2001	Udbud af skolekørsel: Ulovlig sammenblanding af udvælgelses- og tildelingskriterier	00-212.415

16.05.2000 Overtrædelser af udbudsregler ved tildeling af renovationskontrakter

99-195.484

09

PRAKSISOVERSIGT · KLAGENÆVNET FOR UDBUD

Praksisoversigt over tildelingskriterier og usaglige kriterier

Klagenævnet for Udbuds praksis om lovlige underkriterier, forbuddet mod uvedkommende hensyn og adskillelsen af udvælgelse og tildeling (udbudslovens §§ 162-164)

Version 1 · Opdateret 29. maj 2026 · 12 afgørelser · 2009-2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Tildelingskriterier og underkriterier er det redskab, en ordregiver bruger til at finde det økonomisk mest fordelagtige tilbud, og de hører til de hyppigste klagepunkter ved Klagenævnet for Udbud. Denne oversigt samler nævnets praksis om de lovlige tildelingskriterier i [udbudslovens § 162](#), kravet i [§ 163](#) om, at underkriterier skal være forbundet med kontraktens genstand, og forbuddet i [§ 164](#) mod kriterier, der giver ordregiver ubetinget valgfrihed – alt sammen forankret i ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i [§ 2](#). Fokus er på forbuddet mod usaglige og uvedkommende kriterier (tilbudsgiverens generelle forhold, lokal tilknytning) og på, hvornår Klagenævnet for Udbud accepterer en sammenblanding af udvælgelse og tildeling. Oversigten inddrager den parallelle domstols- og EU-praksis, som nævnets linje hviler på og prøves imod.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Klagenævnet for Udbud kræver, at ethvert underkriterium er forbundet med kontraktens genstand og egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud; et kriterium der måler tilbudsgiverens generelle forhold (referencer, økonomi, soliditet) hører til egnethedsvurderingen og er ulovligt som tildelingsparameter.
- 02** Klagenævnet for Udbud afviser, at lokal tilknytning eller fysisk tilstedeværelse tillægges vægt ved tildelingen, medmindre ordregiver konkret godtgør, at det er sagligt nødvendigt for ydelsens kvalitet – og kriteriet må ikke ligge skjult i flere delpunkter, så det får uforudsigelig vægt.
- 03** Klagenævnet for Udbud accepterer overlap mellem udvælgelse og tildeling, når der reelt vurderes forskellige forhold: generel kapacitet ved udvælgelsen og de konkrete nøglepersoners kvalifikationer for netop denne opgave ved tildelingen, jf. udtrykkeligt [§ 162, stk. 3, nr. 2](#).
- 04** Klagenævnet for Udbud accepterer et subjektivt, kvalitativt element i evalueringen, når ordregiver har sikret mod usaglig favorisering (fx blindtest) og på forhånd har beskrevet bedømmelsens parametre og pointskala i udbudsmaterialet.

- 05** Klagenævnet for Udbud kræver, at kriterierne er så gennemsigtige, at en rimeligt velinformeret og normalt påpasselig tilbudsgiver kan forstå dem ens; ordregiver må ikke ved evalueringen lægge vægt på forhold, der ikke kunne udledes af udbudsmaterialet.
- 06** Klagenævnet for Udbud foretager fuld legalitetsprøvelse af, om et kriterium er lovligt, sagligt og gennemsigtigt, men efterprøver kun ordregivers konkrete kvalitative pointvurdering begrænset – medmindre den hviler på et faktisk forkert, usagligt eller ugennemsigtigt grundlag.
- 07** Klagenævnet for Udbuds kendelser er bindende og kan indbringes for domstolene; en konstateret overtrædelse kan føre til annullation af tildelingsbeslutningen og til erstatning, herunder for den positive opfyldelsesinteresse.
- 08** Bevisbyrden for, at et kriterium er sagligt nødvendigt og forbundet med genstanden, påhviler ordregiver, mens klageren skal godtgøre, at der reelt er lagt vægt på usaglige hensyn.

Retsgrundlaget: udbudslovens §§ 162-164 og Klagenævnet for Udbuds prøvelse

§ 1

Reglerne om tildeling bygger på tre paragraffer, der gennemfører artikel 67 i udbudsdirektivet ([direktiv 2014/24/EU, art. 67](#)) og udspringer af Udbudslovsudvalgets arbejde i **betænkning nr. 1556/2015** om dansk udbudslovgivning:

- [Udbudsloven § 162](#) fastsætter, at ordregiver skal identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud ved ét af tre tildelingskriterier – **pris, omkostninger** eller **bedste forhold mellem pris og kvalitet** – og angiver i stk. 3 eksempler på lovlige kvalitative underkriterier.
- [§ 163](#) kræver, at de valgte underkriterier er **forbundet med kontraktens genstand**.
- [§ 164](#) kræver, at kriterierne er gennemsigtige og **ikke giver ordregiveren ubetinget valgfrihed** mellem tilbuddene.

Forarbejderne til § 164 forklarer formålet:

"ordregiveren skal fastsætte kriterier for tildeling, der er gennemsigtige, og ... kriterierne ikke må give ordregiveren ubetinget valgfrihed mellem tilbuddene. Bestemmelsen sikrer gennemsigtheden i tildelingsfasen i udbudsproceduren, således tilbudsgiverne kan optimere deres tilbud ..."

Kriteriernes lovlighed skal sammenholdes med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i [§ 2](#) og med [§ 160](#), hvorefter ordregiver ved evalueringen ikke må lægge vægt på forhold, som en rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver ikke kunne udlede af materialet. § 164, stk. 1, blev nyaffattet ved **lov nr. 20 af 1.**

december 2019 efter Europa-Kommissionens åbningsskrivelse nr. 2018/2270, så det nu udtrykkeligt fremgår, at kriterierne skal være ledsaget af specifikationer, der giver mulighed for en effektiv kontrol af tilbudsgivernes oplysninger; ændringen var dog efter forarbejderne alene af EU-lovteknisk karakter uden virkning for gældende ret. Udbudsloven er senest konsolideret den 7. februar 2025, og der er ingen vedtagne, ikke-konsoliderede ændringer til §§ 162-164.

Klagenævnet for Udbud foretager en **fuld legalitetsprøvelse** af, om et kriterium overhovedet er lovligt – dvs. om det er forbundet med genstanden, sagligt og gennemsigtigt. Derimod efterprøver nævnet ordregivers konkrete **kvalitative vurdering og pointtildeling kun begrænset**, fordi ordregiver har et vidt skøn, så længe skønnet hviler på et sagligt og korrekt grundlag. Denne oversigt behandler ikke selve evaluerings- og pointmodellen, jf. [udbud-evalueringsmodeller-pointmodeller](#), de tekniske specifikationer, jf. [udbud-tekniske-specifikationer-kravspecifikation](#), eller egnethed/prækvalifikation, jf. [udbud-prækvalifikation-egnethed-espd](#).

LOV

[Udbudsloven § 2](#)[Udbudsloven § 160](#)[Udbudsloven § 162](#)[Udbudsloven § 163, stk. 1](#)[Udbudsloven § 164, stk. 1](#)

§ 2 De tre lovlige tildelingskriterier – og hvad et underkriterium må måle

Efter [§ 162](#) kan ordregiver kun anvende **pris, omkostninger** eller **bedste forhold mellem pris og kvalitet**. Ved sidstnævnte må der opstilles kvalitative underkriterier, og [§ 162, stk. 3](#), opregner (ikke-udtømmende) lovlige eksempler: kvalitet, teknisk værdi, æstetik, funktionalitet, miljø- og sociale karakteristika, kundeservice og leveringsbetingelser. Listen viser, at et underkriterium skal måle **egenskaber ved den udbudte ydelse**, ikke generelle egenskaber ved virksomheden.

[§ 163](#) forankrer dette i kravet om forbindelse til kontraktens genstand. Forarbejderne trækker grænsen skarpt op:

"Et underkriterium vedrørende en virksomheds generelle politik kan ikke betragtes som værende en faktor, der vedrører den specifikke proces med fremstilling eller levering, og kan derfor ikke anvendes som underkriterium i denne forbindelse."

Samme princip går igen i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledningsmateriale, fx [Vejledning om sikring af bæredygtigt træ i offentlige aftaler](#):

"Det er dog afgørende, at der kun stilles krav og henvises til kriterier, der har en relation til de produkter, der leveres under kontrakten (dvs. kontraktgenstanden), og at der dermed ikke henvises til kriterier, der er rettet mod virksomhedens generelle politik."

Når ordregiver vælger et udbud efter light-regimet, lempes kravene til, hvor detaljeret tildelingskriterierne skal beskrives i udbudsbekendtgørelsen. I [23/14095](#) (lægevikarydelser til Region Sjælland) udtalte Klagenævnet for Udbud:

"Hvis ordregiver således ikke har fastsat sådanne usædvanlige tildelingskriterier ... kan det ikke anses for at være i strid med gennemsigtighedsprincippet, at en ordregiver ved fastlæggelse af en procedure med prækvalifikation efter light-regimet ikke nærmere beskriver de fastlagte tildelingskriterier ..."

Nævnet tilføjede, at ordregiver har et vidt skøn ved vurderingen af referencer, og at det er tilbudsgivers egen risiko at beskrive sine referencer kortfattet.

LOV

[Udbudsloven § 162, stk. 3](#)[Udbudsloven § 163, stk. 1](#)

PRAKSIS

Usaglige kriterier I: tilbudsgiverens generelle forhold hører til § 3 egnethedsvurderingen

Det helt centrale princip er, at et kriterium, der vedrører **tilbudsgiverens generelle forhold** – referencer, økonomi, soliditet, generel erfaring – ikke er egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud og derfor er ulovligt som tildelingskriterium. Sådanne forhold hører til **egnethedsvurderingen** (udvælgelsen), ikke til tildelingen. Et underkriterium med overskriften »Referencer og økonomi« er det klassiske eksempel på et ulovligt underkriterium, netop fordi det måler virksomheden frem for den udbudte ydelses kvalitet.

EU-Domstolen har bekræftet sondringen. I [C-9/17](#) (Tirkkonen) fastslog Domstolen, at krav om kvalifikationer, erfaring og beståelse af en prøve er **egnethedskrav**, der vedrører tilbudsgiverens evne til at gennemføre kontrakten – ikke tildelingskriterier til at finde det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Den danske domstolspraksis viser den samme problemstilling. I [BS-1563/2015-VLR](#) (Esbjerg Havns vandkoncession) havde havnen ved evalueringen opdelt det oplyste delkriterium »forsyningsikkerhed« i tre **uoplyste** underkriterier – **soliditet, bemanding og kunderelationer** – og tilbudsgiveren vandt på pris, men tabte samlet på disse punkter. »Soliditet« er netop et generelt økonomisk forhold ved virksomheden. Vestre Landsret nåede dog ikke at prøve kriteriernes lovlighed efter udbudsloven, fordi koncessionen hverken oversteg tærskelværdien eller havde klar grænseoverskridende interesse; sagen blev derfor alene bedømt efter forvaltningsretlige principper, og klageren havde ikke ført bevis for, at havnen havde lagt vægt på usaglige hensyn. Sagen illustrerer dermed både **tærskelspørgsmålet** og den type skjult kriterieanvendelse, som udbudsloven forbyder, når den finder anvendelse.

I [2009-0019134](#) (loftlifte, Københavns Kommune) afviste Klagenævnet for Udbud derimod en påstand om, at kommunen havde anvendt et uoplyst delkriterium »kompetence«; nævnet fortolkede henvisningen som en del af de grundlæggende krav i materialet og ikke som et selvstændigt tildelingskriterium. Afgørelsen viser, at nævnet konkret prøver, **om der reelt er lagt vægt på et uoplyst forhold**, før der statueres overtrædelse.

LOV	Udbudsloven § 162	Udbudsloven § 163, stk. 1	
PRAKSIS	EU-Domstolen · Fortolkning af offentlig kontrakt: Rådgivningsordning for landbruget uden sammenlignende tildelingskriterier (C-9/17)		28.02.2018
	Landsretten · Sag om udbud af koncession for levering og salg af vand fra hydranter på Esbjerg Havn.		11.07.2019
	Klagenævnet for Udbud · Klage over udbud af loftlifte: Manglende gennemsigtighed i evalueringsmodel og udbudsmateriale		21.12.2009

§ 4 Usaglige kriterier II: lokal tilknytning og fysisk tilstedeværelse

Lokal tilknytning eller fysisk tilstedeværelse må som udgangspunkt ikke tillægges vægt ved tildelingen, fordi det diskriminerer ikke-lokale tilbudsgivere og sjældent er egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Den ledende afgørelse er [21/11311](#) (Rebild Kommunes udbud af husholdningsaffald, anslået 142 mio. kr.). Kommunen havde under det kvalitative kriterium »Arbejds miljø« lagt vægt på et **lokalt driftskontor**.

Klagenævnet for Udbud lagde i delkendelsen om opsættende virkning vægt på følgende:

- Kommunen havde i strid med gennemsigtighedsprincippet tillagt lokal tilstedeværelse en vægt, som en **rimeligt velinformeret tilbudsgiver ikke kunne have udledt** af udbudsmaterialet.
- Det var **ikke godtgjort, hvorfor lokal tilstedeværelse var sagligt nødvendig** for at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud i relation til arbejdsmiljø.
- Kriteriet om lokal tilstedeværelse var indgået i evalueringen af **tre forskellige delpunkter**, hvilket gav det en uforudsigelig stor betydning.

Nævnet fandt dermed en vis »fumus boni juris« (klagen havde noget på sig), men afslog opsættende virkning, fordi betingelsen om uopsættelighed ikke var opfyldt – et økonomisk tab kunne erstattes senere. Rebild Kommune annullerede herefter selv tildelingsbeslutningen. Mønstret er klart: Klagenævnet for Udbud kræver, at ordregiver **konkret kan begrunde den saglige nødvendighed** af et tilknytningskriterium, og at kriteriet ikke ligger skjult i flere delpunkter, hvor det giver en uforudsigelig vægt.

LOV

Udbudsloven § 2

Udbudsloven § 160

Udbudsloven § 164, stk. 1

PRAKSIS

Klagenævnet for Udbud · Evaluering af lokal tilstedeværelse og gennemsigtighed i udbud om affaldsindsamling

03.11.2021

§ 5 Sammenblanding af udvælgelse og tildeling – hvornår er overlap lovligt?

EU-Domstolens Lianakis- og EVN/Wienstrom-praksis fastslog, at kriterier, der angår tilbudsgiverens **egnethed** (erfaring, kapacitet, mandtimer mv.), ikke samtidig må anvendes som **tildelingskriterier**, fordi de to faser tjener forskellige formål: udvælgelsen vurderer, om tilbudsgiveren *kan* løfte opgaven, mens tildelingen vurderer *kvaliteten* af det konkrete tilbud. Sondringen er videreført i [C-9/17](#) (Tirkkonen).

Klagenævnet for Udbud accepterer dog et **lovligt overlap**, når der reelt vurderes forskellige forhold i de to faser. Det klassiske eksempel er nøglepersoner: ved udvælgelsen vurderes virksomhedens **generelle kapacitet og samlede medarbejderstab**, mens der ved tildelingen kan lægges vægt på kvalifikationerne hos de **konkrete nøglepersoner**, der skal løse netop denne opgave. Dette er udtrykkeligt hjemlet i [§ 162, stk. 3, nr. 2](#), hvorefter organisering af det udpegede personale og dets kvalifikationer og erfaringer kan være underkriterium, når:

"... kvaliteten af det ansatte personale er relevant for kontraktens udførelse ... Det er en forudsætning, at det har indflydelse på kvaliteten af kontraktens udførelse samt tilbuddets økonomiske værdi."

Grænsen går altså mellem virksomhedens **abstrakte formåen** (udvælgelse) og det konkrete teams **betydning for kvaliteten af leverancen** (tildeling). Vurderes det samme forhold to gange uden reelt forskelligt indhold, er der derimod tale om ulovlig sammenblanding. Selve den matematiske point- og evalueringsmodel behandles i [udbud-evalueringsmodeller-pointmodeller](#).

LOV

Udbudsloven § 162, stk. 3

Udbudsloven § 163, stk. 1

PRAKSIS

EU-Domstolen · Fortolkning af offentlig kontrakt: Rådgivningsordning for landbruget uden sammenlignende tildelingskriterier (C-9/17)

28.02.2018

§ 6 Hvad Klagenævnet for Udbud lægger vægt på ved prøvelsen

På tværs af afgørelserne tegner der sig et fast vurderingsmønster. Klagenævnet for Udbud lægger afgørende vægt på:

1. **Forbindelse til genstanden og egnethed.** Måler kriteriet en egenskab ved den udbudte ydelse, og er det egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud? Hvis kriteriet i realiteten måler virksomheden, er det ulovligt, jf. § 163.
2. **Saglig nødvendighed.** Kan ordregiver konkret begrunde, hvorfor netop dette hensyn (fx lokal tilstedeværelse) er nødvendigt? Manglende begrundelse vægter imod ordregiver, jf. 21/11311.
3. **Gennemsigtighed.** Kunne en rimeligt velinformeret og normalt påpasselig tilbudsgiver forudse, hvad der blev tillagt betydning? I 21/05033 (kontormøbler, Skive Kommune) godkendte nævnet en evalueringsmodel efter § 160, fordi materialet – med pointskala og fremhævelse af særlige forhold som »stabilitet« og »siddekomfort« – gav tilbudsgiverne tilstrækkeligt grundlag for at optimere deres tilbud, så kommunen ikke fik et ubetinget frit skøn.
4. **Ingen skjult eller uforudsigelig vægt.** Et hensyn må ikke ligge gemt i flere delpunkter, så det reelt vægter mere end angivet (Rebild-sagen).
5. **Bevisbyrde.** Ordregiver skal kunne dokumentere kriteriets saglighed og forbindelse til genstanden, mens klageren skal godtgøre, at der reelt er lagt vægt på usaglige hensyn – manglende bevis herfor førte til frifindelse i Esbjerg-sagen, BS-1563/2015-VLR.

Ved referencevurderinger under et tildelings- eller udvælgelseskriterium understreger nævnet, at ordregiver har et vidt skøn, og at det er tilbudsgiverens egen risiko, hvis referencerne beskrives mangelfuldt, jf. 23/14095.

LOV	Udbudsloven § 2	Udbudsloven § 160	Udbudsloven § 163, stk. 1
PRAKSIS	Landsretten · Sag om udbud af koncession for levering og salg af vand fra hydranter på Esbjerg Havn. 11.07.2019 Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbuds afgørelse om opsættende virkning i sag om lægevikarydelser 09.01.2024 Klagenævnet for Udbud · Klage over udbud af rammeaftale om kontormøbler: Vurdering af mindstekrav, evalueringsmodel og begrundelsespligt 12.10.2022 Klagenævnet for Udbud · Evaluering af lokal tilstedeværelse og gennemsigtighed i udbud om affaldsindsamling 03.11.2021		

§ 7 Ordregivers skøn og dets grænser: kvalitativ vurdering, subjektivitet og faktisk grundlag

Klagenævnet for Udbud efterprøver ikke ordregivers konkrete kvalitative bedømmelse fuldt ud, men kontrollerer, at skønnet er sagligt, gennemsigtigt og hviler på et korrekt grundlag. Et **subjektivt element** er ikke i sig selv ulovligt. I 25/00927 (kaffe, te og maskiner, Syddansk Universitet) godkendte nævnet en smagstest under underkriteriet »Kvalitet«, selv om bedømmelsen byggede på testdeltagernes præferencer, jf. § 164 og § 160. Afgørende var, at universitetet i materialet havde beskrevet **parametrene** (smag, duft, balance, aroma) og en **pointskala 0-10 med pejlemærker** og havde sikret mod favorisering gennem **blindtest**. Nævnet understregede, at et subjektivt vurderingsgrundlag er foreneligt med gennemsigtighedsprincippet, når der er truffet foranstaltninger mod uberettiget favorisering og diskrimination.

Grænsen overskrides derimod, hvis modellen giver ordregiver et reelt **ubetinget skøn** (fx vage formuleringer som »alle relevante forhold« uden pejlemærker), eller hvis bedømmelsen hviler på et **fejlbehæftet grundlag**. I [2009-0019134](#) annullerede Klagenævnet for Udbud en tildeling, fordi prismodellen var matematisk fejlbehæftet og indsnævrede karakterskalaen, så pris og kvalitet reelt ikke blev vægtet 50/50 som lovet, og fordi kommunen havde anvendt uoplyste indkøbsmængder i evalueringen. En kvalitativ vurdering, der bygger på en **faktuelt forkert** forudsætning, krænker tilsvarende ligebehandlingen efter [§ 2](#).

EU-praksis sætter rammer for ændringer undervejs. I [C-677/15](#) (European Dynamics mod EUIPO) fastslog Domstolen, at vægtningskoefficienter for underkriterier kun må fastsættes efter tilbudsfristen, hvis det ikke ændrer de overordnede kriterier, ikke indeholder elementer der kunne have påvirket budforberedelsen, og ikke er diskriminerende. Og i [C-534/23](#) fastslog Domstolen, at ordregiver ikke behøver at tildele point til hver enkelt kommentar i evalueringen, så længe begrundelsen gør det muligt at forstå de relative fordele ved det valgte tilbud. Den matematiske models lovlighed behandles nærmere i [udbud-evalueringsmodeller-pointmodeller](#).

LOV	Udbudsloven § 2	Udbudsloven § 160	Udbudsloven § 164, stk. 1	
PRAKSIS	EU-Domstolen · Offentlige udbud: Afvisning af hyperlinks i elektroniske tilbud og kravet om dataintegritet EU-Domstolen · Offentlige udbud: Vægtning af underkriterier og betingelser for erstatning for fortabt mulighed Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud efter produktudskiftning efter tilbudsfrist i udbud af kaffe, te og maskiner Klagenævnet for Udbud · Klage over udbud af loftlifte: Manglende gennemsigtighed i evalueringsmodel og udbudsmateriale			03.07.2025 20.12.2017 14.11.2025 21.12.2009

Klagebehandling, opsættende virkning og sanktioner ved § 8 Klagenævnet for Udbud

Klagenævnet for Udbud er et uafhængigt, domstolslignende klagenævn, hvis afgørelser er **bindende** (i modsætning til en række forbruger- og brancheankenævn, hvis afgørelser kun er henstillende). En klage indgives mod gebyr og inden for de klagefrister, der følger af klagenævnsloven, og indgivelse i standstill-perioden kan udløse automatisk opsættende virkning.

Uanset dette behandler nævnet ofte først en anmodning om **opsættende virkning** efter [Lov om Klagenævnet for Udbud § 12](#). Det kræver, at tre kumulative betingelser er opfyldt:

1. **»Fumus boni juris«** – klagen skal umiddelbart have noget på sig.
2. **Uopsættelighed** – klageren skal risikere et uopretteligt tab, der ikke kan erstattes økonomisk.
3. En **interesseafvejning** skal tale for at standse processen.

De to retrievede delkendelser viser, at betingelserne er reelle filtre: i [21/11311](#) fandt nævnet en vis fumus om det ulovlige tilknytningskriterium, men afslog alligevel opsættende virkning, fordi tabet kunne erstattes økonomisk; i [23/14095](#) afsloges opsættende virkning allerede fordi fumus-betingelsen ikke var opfyldt.

Finder nævnet en overtrædelse i realitetssagen, kan reaktionerne være **annullation** af tildelingsbeslutningen, en erklæring om »uden virkning«, økonomiske sanktioner og påbud. Bevisbyrden for et kriteriums saglighed påhviler ordregiver. En manglende eller mangelfuld begrundelse efter [§ 171](#) er en selvstændig overtrædelse,

men fører ikke i sig selv til annullation, hvis tildelingen materielt er korrekt – det viste [21/05033](#), hvor nævnet tog begrundelsespåstanden til følge, men ikke annullerede.

LOV	Lov om Klagenævnet for Udbud § 12	Udbudsloven § 171	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbuds afgørelse om opsættende virkning i sag om lægevikarydelser		09.01.2024
	Klagenævnet for Udbud · Klage over udbud af rammeaftale om kontormøbler: Vurdering af mindstekrav, evalueringsmodel og begrundelsespligt		12.10.2022
	Klagenævnet for Udbud · Evaluering af lokal tilstedeværelse og gennemsigtighed i udbud om affaldsindsamling		03.11.2021

§ 9 Sammenhæng med domstols- og EU-praksis

Klagenævnet for Udbuds kendelser kan indbringes for de almindelige domstole – typisk byretten eller Sø- og Handelsretten i første instans, med ankeadgang til landsret og endeligt Højesteret. Domstolene har især prøvet de **erstatningsretlige konsekvenser** af udbudsovertrædelser.

Den ledende dom er Højesterets [Sag 88/2010](#) (Kystdirektoratet/Skallingen). Ordregiver havde antaget et tilbud med grundlæggende forbehold i strid med ligebehandlingsprincippet (dagældende udbudsdirektiv 2004/18, art. 2). Højesteret tilkendte den forbigåede tilbudsgiver **erstatning for den positive opfyldelsesinteresse** (skønsmæssigt 4 mio. kr.) og fastslog, at det er **ordregiver**, der har bevisbyrden for, at udbuddet ville være blevet annulleret, hvis fejlen ikke var sket. Dommen viser, at en ulovlig tildeling kan blive dyr, også når Klagenævnet for Udbud ikke har standset processen.

[BS-1563/2015-VLR](#) (Esbjerg Havn) viser den nedre afgrænsning: er kontrakten hverken over tærskelværdien eller af klar grænseoverskridende interesse, gælder udbudslovens og EU-rettens kriterieregler ikke, og lovligheden bedømmes alene efter forvaltningsretlige principper, hvor klageren skal bevise, at der er lagt vægt på usaglige hensyn.

EU-Domstolen er den øverste fortolker af de bagvedliggende regler. Foruden Lianakis/EVN-linjen og [C-9/17](#) (Tirkkonen) bekræfter [C-210/24](#) (AESTE), at også sociale tildelingskriterier – fx løntillæg til personalet – er lovlige, **når de er knyttet til kontraktens genstand** og bidrager til kvaliteten af en arbejdskraftintensiv ydelse. Og [C-403/21](#) (NV Construct) bekræfter, at ordregiver har et vidt skøn ved fastlæggelsen af kriterier, men at gennemsigtighedsprincippet er til hinder for, at udbudsmaterialet stiltiende suppleres med ikke-oplyste krav. Højesteret har endnu ikke i en offentliggjort dom taget specifikt stilling til »usaglige tildelingskriterier«, men linjen i nævnets praksis ligger tæt på ad EU-Domstolens.

LOV	Udbudsloven § 2	Udbudsloven § 163, stk. 1	
PRAKSIS	Højesteret · Kystdirektoratets erstatningsansvar for overtrædelse af udbudsregler ved antagelse af tilbud med grundlæggende forbehold		15.06.2012
	EU-Domstolen · Sociale tildelingskriterier i offentlige udbud: Løntillæg og kollektive forhandlinger (AESTE-sagen)		05.03.2026
	EU-Domstolen · Offentlige udbud: Forholdet mellem udvælgelseskriterier, særlovgivning og anvendelse af underleverandører		26.01.2023
	EU-Domstolen · Fortolkning af offentlig kontrakt: Rådgivningsordning for landbruget uden sammenlignende tildelingskriterier (C-9/17)		28.02.2018
	Landsretten · Sag om udbud af koncession for levering og salg af vand fra hydranter på Esbjerg Havn.		11.07.2019

§ 10 Sammenfatning – centrale takeaways

Klagenævnet for Udbuds praksis om tildelingskriterier kan koges ned til nogle få bærende linjer:

- **Et tildelingskriterium måler ydelsen, ikke virksomheden.** Referencer, økonomi, soliditet og generel erfaring hører til egnethedsvurderingen og er usaglige som tildelingsparametre, jf. § 163 og forarbejderne hertil samt EU-Domstolens C-9/17.
- **Lokal tilknytning kræver konkret saglig begrundelse** og må ikke ligge skjult i flere delpunkter, jf. 21/11311.
- **Overlap mellem udvælgelse og tildeling er lovligt**, når der reelt vurderes forskellige forhold – generel kapacitet over for de konkrete nøglepersoners betydning for kvaliteten, jf. § 162, stk. 3, nr. 2.
- **Skønnet er vidt, men ikke frit.** Et subjektivt element accepteres med pejlemærker og foranstaltninger mod favorisering (25/00927), men en model med ubetinget skøn eller en faktisk forkert bedømmelse fører til indgreb (2009-0019134).
- **Konsekvenserne er reelle.** Nævnets afgørelser er bindende, kan føre til annulation, og domstolene kan tilkende erstatning for den positive opfyldelsesinteresse (Sag 88/2010).

For ordregiver er den praktiske lære, at hvert underkriterium skal kunne bestå tre spørgsmål: Måler det ydelsens kvalitet? Er det forbundet med genstanden? Og kan en rimeligt velinformeret tilbudsgiver gennemskue, hvad der tillægges betydning? Kan ét af svarene ikke gives, er kriteriet i farezonen.

LOV	Udbudsloven § 162, stk. 3	Udbudsloven § 163, stk. 1	
PRAKSIS	Højesteret · Kystdirektoratets erstatningsansvar for overtrædelse af udbudsregler ved antagelse af tilbud med grundlæggende forbehold		15.06.2012
	EU-Domstolen · Fortolkning af offentlig kontrakt: Rådgivningsordning for landbruget uden sammenlignende tildelingskriterier (C-9/17)		28.02.2018
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud efter produktudskiftning efter tilbudsfrist i udbud af kaffe, te og maskiner		14.11.2025
	Klagenævnet for Udbud · Evaluering af lokal tilstedeværelse og gennemsigtighed i udbud om affaldsindsamling		03.11.2021
	Klagenævnet for Udbud · Klage over udbud af loftlift: Manglende gennemsigtighed i evalueringsmodel og udbudsmateriale		21.12.2009

REFERENCE Lovgrundlag

6 paragraffer

Lov om Klagenævnet for Udbud § 12	Udbudsloven § 2
Udbudsloven § 160	Udbudsloven § 162
Udbudsloven § 163 stk. 1	Udbudsloven § 164 stk. 1

MATERIALE Citerede afgørelser

12 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS		1
15.06.2012	Kystdirektoratets erstatningsansvar for overtrædelse af udbudsregler ved antagelse af tilbud med grundlæggende forbehold	88-2010
EU-DOMSTOLEN · EUROPÆISK DOMSTOL		5
05.03.2026	Sociale tildelingskriterier i offentlige udbud: Løntillæg og kollektive forhandlinger (AESTE-sagen)	C-210/24
03.07.2025	Offentlige udbud: Afvisning af hyperlinks i elektroniske tilbud og kravet om dataintegritet	C-534/23
26.01.2023	Offentlige udbud: Forholdet mellem udvælgelseskriterier, særlovgivning og anvendelse af underleverandører	C-403/21
28.02.2018	Fortolkning af offentlig kontrakt: Rådgivningsordning for landbruget uden sammenlignende tildelingskriterier (C-9/17)	C-9/17
20.12.2017	Offentlige udbud: Vægtning af underkriterier og betingelser for erstatning for fortabt mulighed	C-677/15
LANDSRETTEEN · ANKEINSTANS		1
11.07.2019	Sag om udbud af koncession for levering og salg af vand fra hydranter på Esbjerg Havn.	6754-8116
KLAGENÆVNET FOR UDBUD · NÆVN / KLAGEINSTANS		5
14.11.2025	Afvisning af tilbud efter produktudskiftning efter tilbudsfrist i udbud af kaffe, te og maskiner	25/00927
09.01.2024	Klagenævnet for Udbuds afgørelse om opsættende virkning i sag om lægevikarydelser	23/14095
12.10.2022	Klage over udbud af rammeaftale om kontormøbler: Vurdering af mindstekrav, evalueringsmodel og begrundelsespligt	21/05033
03.11.2021	Evalueringsmodel af lokal tilstedeværelse og gennemsigtighed i udbud om affaldsindsamling	21/11311
21.12.2009	Klage over udbud af loftlifte: Manglende gennemsigtighed i evalueringsmodel og udbudsmateriale	2009-0019134

10

PRAKSISOVERSIGT · KLAGENÆVNET FOR UDBUD

Praksisoversigt over udbudspligt, kontraktbegreb og tærskelværdier

Klagenævnet for Udbuds afgrænsning af den gensidigt bebyrdende kontrakt, tærskelværdier, blandede kontrakter og in-house

Version 1 Opdateret 29. maj 2026 15 afgørelser · 2016-2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Udbudspligt forudsætter, at der overhovedet foreligger en gensidigt bebyrdende offentlig kontrakt. Denne praksisoversigt kortlægger, hvordan Klagenævnet for Udbud afgrænser kontraktbegrebet, beregner og anvender tærskelværdierne, håndterer blandede kontrakter og fortolker undtagelserne for in-house og offentligt-offentligt samarbejde i udbudslovens §§ 12-16. Klagenævnet for Udbuds linje suppleres af EU-Domstolens fortolkning (Teckal-, Hamburg- og Club Hotel Loutraki-doktrinen) og af domstolenes prøvelse af bl.a. klar grænseoverskridende interesse. Gennemgående lægger Klagenævnet for Udbud vægt på arrangementets reelle karakter frem for dets betegnelse – og på, at ordregiveren kan dokumentere grundlaget for at holde en aftale uden for udbudsreglerne.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01 Klagenævnet for Udbud afviser, at en autorisations- eller tilladelsesordning, hvor enhver der opfylder fastsatte betingelser kan få adgang uden udvælgelse, er en udbudspligtig kontrakt – en regions salg af ydernumre til almen praksis på overenskomstvilkår falder uden for udbudsreglerne.
- 02 Udbudspligt udløses kun af en gensidigt bebyrdende kontrakt (ydelse mod en modydelse, der kan opgøres i penge); ydelser der udføres på grundlag af love eller administrative bestemmelser, og ensidige dispositioner, er ikke omfattet.
- 03 Klagenævnet for Udbud kræver, at ordregiveren kan dokumentere et sagligt og forsigtigt skøn over kontraktens anslåede værdi på det tidspunkt, hvor udbudsproceduren indledes – bevisbyrden påhviler ordregiveren.
- 04 Klagenævnet for Udbud kræver, at prisreguleringer, optioner og forlængelser medregnes i den anslåede værdi; at de faktiske tilbud lander under tærsklen er uden betydning for, om der var udbudspligt.
- 05 Klagenævnet for Udbud behandler flere successive aftaler med samme leverandør som ét samlet kontraktforhold, så tærskelværdien ikke omgås.

- 06** Ved blandede kontrakter afgøres udbudspligten af kontraktens hovedformål, når delene er uadskilleligt forbundne – værdiforholdet mellem delene er ikke i sig selv afgørende.
- 07** Klagenævnet for Udbud accepterer in-house-tildeling og horisontalt samarbejde som undtaget fra udbudspligt, men kræver henholdsvis kontrol som over egne tjenestegrene med mere end 80 % aktivitet for ordregiveren og uden direkte privat kapitalandel, og et reelt, gensidigt forpligtende samarbejde i almen interesse – ikke blot betaling for en ydelse.
- 08** Klagenævnet for Udbud kræver en konkret og direkte retlig interesse for at realitetsbehandle en klage; en rent hypotetisk deltagelsesmulighed er ikke nok.

Den gensidigt bebyrdende offentlige kontrakt som udbudspligtens omdrejningspunkt

§ 1

Udbudspligt forudsætter, at der foreligger en **offentlig kontrakt**. Begrebet er defineret i [Udbudsloven § 24, nr. 24](#) som en gensidigt bebyrdende kontrakt, der indgås skriftligt mellem en eller flere økonomiske aktører og en eller flere ordregivere om bygge- og anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser. Bestemmelsen gennemfører udbudsdirektivets [artikel 2](#) (direktiv 2014/24/EU), og dens afgrænsning er – sammen med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i [Udbudsloven § 2](#) – det første, Klagenævnet for Udbud prøver, når en klager hævder, at noget skulle have været udbudt.

Forarbejderne til § 24, nr. 24 fastlægger kontraktbegrebets to kerneelementer, som Klagenævnet for Udbud konsekvent anvender:

"Det er således kun gensidigt bebyrdende aftaler, hvor parterne forpligter sig til at gengælde ydelse mod ydelse, der er omfattet af begrebet. Modydelsen fra ordregiveren behøver ikke at være et pengebeløb, men skal kunne opgøres i penge."

"Begrebet omfatter kun kontrakter vedrørende ydelser, der udføres på grundlag af tildeling af ordrer. Kontrakter om ydelser, der udføres på andet grundlag, f.eks. love eller administrative bestemmelser m.v., er ikke omfattet."

Forarbejderne tilføjer, at ordregiveren skal have en **direkte økonomisk interesse** i ydelsen, og at det ikke kræves, at ordregiveren selv modtager leverancen – en aftale om kørsel af handicappede borgere er fx en offentlig kontrakt, fordi kommunen er forpligtet til at sikre borgerne ydelsen.

Overstiger en sådan kontrakts værdi tærsklen i [Udbudsloven § 6](#) (vare- og tjenesteydelseskontrakter under afsnit II) eller [§ 7](#) (sociale og andre specifikke tjenesteydelser under light-regimet i afsnit III), indtræder udbudspligten. Ligger kontrakten under tærsklen, men har den klar grænseoverskridende interesse, gælder annoncerings- og gennemsigtighedspligten i afsnit IV.

Prøvelsens intensitet er ikke ensartet. Spørgsmålet om, hvorvidt en aftale **overhovedet** er en udbudspligtig offentlig kontrakt, prøver Klagenævnet fuldt ud som et retligt spørgsmål. Derimod tillægger nævnet ordregiveren et **vidt skøn** ved den kvalitative tilbudsvurdering. I [20/10131](#) afviste Klagenævnet en ordregivers indsigelse om manglende kompetence og realitetsbehandlede sagen, men fastslog samtidig, at en ordregiver ikke har pligt til at udarbejde særskilt dokumentation for hvert træk på en rammeaftale uden fornyet konkurrence,

jf. [Udbudsloven § 174, stk. 2](#). Det illustrerer skellet mellem den fulde legalitetskontrol af kontraktbegrebet og den tilbageholdne prøvelse af det forretningsmæssige skøn.

LOV

[Udbudsloven § 2](#)[Udbudsloven § 6](#)[Udbudsloven § 7](#)[Udbudsloven § 24](#)[Udbudsloven § 174, stk. 2](#)PRAKSIS **Klagenævnet for Udbud** · Klage over administration af rammeaftale om cochlear-implantater afvist 21.04.2021

§ 2 Autorisationsordninger uden udvælgelse – ydernummer-sagen mod Region Nordjylland

Den ledende danske afgørelse om grænsen mellem en udbudspligtig kontrakt og en ikke-udbudspligtig ordning er [20/14811](#), [20/14816](#) og [20/14817](#). Region Nordjylland annoncerede salg af fem ydernumre til drift af almen lægepraksis, som køberne skulle drive på almindelige overenskomstmæssige vilkår. Forbigåede læger klagede og anførte, at salget reelt var en udbudspligtig tjenesteydelseskontrakt – en blandet kontrakt med sundhedsydelser som hovedformål og en værdi over tærsklen.

Klagenævnet for Udbud gav ikke klagerne medhold. Nævnet fastslog, at den almindelige ordning for alment praktiserende læger fungerer som en **autorisationsordning**: enhver speciallæge i almen medicin, der opfylder de fastsatte betingelser og erhverver et ydernummer, har ret til at praktisere på overenskomstens generelle vilkår. Når der ikke sker en **udvælgelse** blandt interesserede aktører, er ordningen efter EU-retten og præamblen til udbudsdirektivet ikke omfattet af udbudsreglerne. At en læge køber ydernummeret af regionen i stedet for af en anden læge ændrer ikke arrangementets karakter, jf. [Sundhedsloven § 227, stk. 2](#) – regionen kan ikke fastsætte driftsvilkår ud over overenskomsten og sundhedslovgivningen.

At der netop ikke blev indgået en tjenesteydelseskontrakt fremgik direkte af regionens annonceringsmateriale:

"Underretning om tildelingsbeslutningen til den vindende tilbudsgiver er ikke et løfte om at ville indgå kontrakt med tilbudsgiverne, men alene underretning om at tilbudsgiverne efter Region Nordjyllands vurdering har afgivet det vindende tilbud. Der er ingen kontrakt eller løfte herom, før Region Nordjylland har fremsendt en faktura for ydernummeret."

Afgørelsen ligger i forlængelse af forarbejdernes pointe om, at ydelser, der udføres på grundlag af lovgivning og administrative ordninger, ikke er en gensidigt bebyrdende kontrakt.

Grænsen er dog snæver, og betegnelsen er ikke afgørende. I [22/14556](#) afviste Klagenævnet for Udbud Køge Kommunes argument om, at en indkøbsordning for dagligvarer til borgere visiteret efter [Servicelovens § 83](#) var en fritvalgsordning uden for udbudsreglerne. Nævnet fastslog, at kommunen ved direkte at indgå kontrakt med to udvalgte leverandører for at sikre en ydelse, den er forpligtet til at levere, jf. [Serviceloven § 91, stk. 2, nr. 1](#), havde indgået offentlige kontrakter omfattet af udbudsloven. Det afgørende er altså, om borgeren frit kan vælge blandt alle godkendte leverandører (ordning uden udvælgelse), eller om ordregiveren selv udvælger en eller flere leverandører (kontrakt).

LOV

[Serviceloven § 83](#)[Serviceloven § 91, stk. 2](#)[Sundhedsloven § 227, stk. 2](#)[Udbudsloven § 24](#)PRAKSIS **Klagenævnet for Udbud** · Ulovlig direkte tildeling af kontrakt om dagligvarelevering på grund af forkert værdiansættelse 12.05.2023

§ 3 Tærskelværdier og ordregiverens skøn over kontraktværdien – hvad Klagenævnet for Udbud lægger vægt på

Når en kontrakt er omfattet af kontraktbegrebet, afhænger udbudspligten af, om dens anslåede værdi overstiger tærsklen i [Udbudsloven § 6](#) eller [§ 7](#). Værdien beregnes efter [Udbudsloven § 30](#), og her er der et klart mønster i Klagenævnet for Udbuds praksis: nævnet lægger vægt på, at skønnet er **sagligt, forsigtigt og dokumenteret** og foretaget på det tidspunkt, hvor udbudsproceduren indledes. **Bevisbyrden for et forsvarligt skøn påhviler ordregiveren.**

- I [21/01055](#) tildelte Region Sjælland en lægevikarkontrakt direkte. Klagenævnet behandlede de successive aftaler som **ét samlet kontraktforhold**, fandt at regionen ikke havde dokumenteret det oprindelige skøn, og lagde vægt på, at indkøbene hurtigt steg og tærsklen reelt blev overskredet (faktureret over 10,6 mio. kr. mod en tærskel på ca. 5,6 mio. kr.). Kontrakten blev erklæret uden virkning, og regionen fik en økonomisk sanktion på 700.000 kr.
- I [22/14556](#) var Køge Kommunes skøn baseret på en forkert præmis (43 årlige mod 52 ugentlige leveringer) og syv år gamle priser, der ignorerede inflation og stigende dieselpriiser. De faktiske tilbud var mere end dobbelt så høje som estimatet og over tærsklen – kontrakterne blev erklæret uden virkning.
- I [24/05098](#) tillagde Klagenævnet for Udbud en klage opsættende virkning, fordi Roskilde Kommune ikke havde medregnet en mulig årlig prisregulering (KL's pris- og lønfremskrivning) i værdien af en rammeaftale, der ellers lå lige under tærsklen. Nævnet fastslog, at alle elementer af betydning for det samlede vederlag, herunder optioner og reguleringer, skal medregnes efter [§ 30](#), og at det er **uden betydning, at de modtagne tilbud lå under tærsklen** – vurderingen skal foretages på tidspunktet for procedurens indledning.

Klagenævnet for Udbud prøver også de formelle krav til værdiangivelse: i [22/07242](#) angik klagen netop manglende angivelse af anslået værdi pr. delaftale i udbudsbekendtgørelsen, jf. [Udbudsloven § 128, stk. 3](#), men klagen blev afvist på grund af klagerens manglende retlige interesse.

Forholdet mellem tærskel og regelsæt illustreres af [23/05915](#): Forsvarsministeriets indkøb af pulke lå under den forhøjede forsvarstærskel i [Udbudsloven § 6, stk. 2](#) og udløste derfor ikke fuldt EU-udbud efter afsnit II, men kontrakten havde klar grænseoverskridende interesse og var dermed omfattet af **annonceringspligten** i [Udbudsloven § 191, stk. 1](#) i afsnit IV. En kontrakt under tærsklen er altså ikke nødvendigvis fri for forpligtelser.

LOV

[Udbudsloven § 6](#)[Udbudsloven § 7](#)[Udbudsloven § 30](#)[Udbudsloven § 128, stk. 3](#)[Udbudsloven § 191, stk. 1](#)

PRAKSIS

Klagenævnet for Udbud · Kommunes skøn over rammeaftales værdi var mangelfuldt – klage tillagt opsættende virkning	21.06.2024
Klagenævnet for Udbud · Direkte tildeling af kontrakt om pulke til Forsvaret i strid med annonceringspligt	15.05.2024
Klagenævnet for Udbud · Ulovlig direkte tildeling af kontrakt om dagligvarelevering på grund af forkert værdiansættelse	12.05.2023
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af klage over manglende angivelse af kontraktsværdi på grund af klagers manglende retlige interesse	24.10.2022
Klagenævnet for Udbud · Direkte tildeling af kontrakt om lægevikarydelser var i strid med udbudsloven	13.07.2021

Blandede kontrakter – hovedformålet afgør, når delene er uadskillelige

§ 4

Når en aftale rummer flere typer ydelser eller forfølger flere formål, afgøres udbudspligten efter reglerne om blendede kontrakter i [Udbudsloven § 26](#). Kan delene objektivt adskilles, skal den udbudspligtige del udbydes for sig. Er delene derimod uadskilleligt forbundne, vurderes kontrakten ud fra sit **hovedformål**.

Den ledende afgørelse er [17/00778](#) om Statens Serum Instituts privatisering af sin vaccineproduktion. Som led i salget af produktionen til AJ Vaccines blev der direkte tildelt en 30-måneders kontrakt om levering af børnevacciner. Klageren, GlaxoSmithKline, anførte, at leveringskontrakten kunne adskilles og skulle have været udbudt:

"Det er åbenbart, at der ikke kan være samme mulighed for levering af de pågældende vacciner blandt de relevante leverandører til et marked, hvor vaccinen ikke normalt efterspørges... situationen kan på ingen måde sammenlignes med en normal leveringssituation, hvor leverandører gives passende varsel."

Klagenævnet for Udbud tog udgangspunkt i EU-Domstolens praksis for blendede kontrakter, herunder **C-145/08, Club Hotel Loutraki**, hvorefter en kontrakt skal vurderes ud fra sit hovedformål, når delene er uadskilleligt forbundne. Nævnet fandt, at leveringsaftalen og virksomhedsoverdragelsen udgjorde en udelelig helhed, fordi produktionen fysisk var integreret i de solgte fabrikker, og at hovedformålet var en politisk besluttet **privatisering** – ikke indkøb af vacciner. Den direkte tildeling var derfor lovlig, jf. [Udbudsloven § 26, stk. 4](#), og en varighed på 30 måneder var proportional henset til forsyningssikkerheden og de lange leveringstider på markedet.

Afgørelsen viser, at **værdiforholdet mellem delene ikke er afgørende**: selvom værdien af vaccineleverancen (60-90 mio. kr.) klart oversteg salgsprisen for produktionen (15 mio. kr.), ændrede det ikke ved transaktionens overordnede karakter. Det afgørende for Klagenævnet for Udbud er den objektive uadskillelighed og hovedformålet, ikke de enkelte deles relative størrelse.

LOV

[Sundhedsloven § 222](#)[Udbudsloven § 26, stk. 4](#)

PRAKSIS

Klagenævnet for Udbud · Statens Serum Instituts direkte tildeling af vaccineleverance som led i privatisering fundet lovlig

30.11.2017

In-house og offentligt-offentligt samarbejde (§§ 12-16) – Teckal og Hamburg i dansk anvendelse

§ 5

Selv en gensidigt bebyrdende kontrakt over tærsklen kan være undtaget fra udbudspligt, hvis den er en ordregiverintern aftale (in-house) eller et horisontalt samarbejde mellem ordregivere. Reglerne i [Udbudsloven §§ 12-16](#) kodificerer EU-Domstolens praksis. Forarbejderne til [Udbudsloven § 12](#) gengiver **Teckal-doktrinen**:

"EU-dom C-107/98, Teckal Srl. fastlægger, at ordregiverinterne aftaler kan indgås uden at anvende udbudsdirektivet, hvis den virksomhed, der får tildelt kontrakten, underkastes en kontrol, der svarer til den kontrol, som ordregiver fører med sine egne tjenestegrene, og at den virksomhed, der får tildelt kontrakten, skal udføre hovedparten af sin virksomhed sammen med den eller de ordregivere, som den ejes af."

In-house efter § 12 kræver tre kumulative betingelser: (1) kontrol som over egne tjenestegrene (bestemmende indflydelse på strategiske målsætninger og væsentlige beslutninger – præciseret i selve lovteksten ved [lov nr. 204 af 5. marts 2019](#)), (2) mere end 80 % af aktiviteterne udført for den kontrollerende ordregiver, og (3) ingen direkte privat kapitalandel. EU-Domstolen har udbygget kriterierne: i [C-553/15](#) behandlede Domstolen aktivitet udført for tredjeparter i flermunicipale selskaber, og i [C-692/23](#) fastslog Domstolen, at 80 %-aktivitetskriteriet skal beregnes på grundlag af hele koncernens konsoliderede omsætning for at undgå omgåelse.

Det tredje krav – fravær af direkte privat kapitalandel – stod centralt i [25/03313](#), hvor affaldsselskabet REFA direkte tildelte en slaggekontrakt til det offentligt ejede AFATEK, som kort efter blev 70 % privatiseret. Klagenævnet for Udbud nåede dog ikke at tage stilling til in-house-spørgsmålet materielt, da klagen blev afvist på grund af klagerens manglende retlige interesse.

Horisontalt samarbejde efter [Udbudsloven § 15](#) blev prøvet i madservice-sagen, [18/00017](#). Norddjurs Kommune indgik en samarbejdsaftale med Randers Kommune om produktion af mad til hjemmeboende borgere uden udbud. Klagenævnet for Udbud fandt aftalen undtaget, fordi den etablerede et **reelt og gensidigt forpligtende samarbejde** i almen interesse med fælles styregruppe og fælles udvikling – Norddjurs' forpligtelser gik ud over blot at betale for en ydelse. Nævnet fastslog desuden, at lovpligtig madservice til kommunernes egne visiterede borgere er en in-house-ydelse og ikke markedsaktivitet ved opgørelsen af 20 %-grænsen i [§ 15, stk. 1, nr. 3](#). Allerede i delkendelsen om opsættende virkning, [18/00017](#), havde nævnet foreløbigt vurderet, at samarbejdet med overvejende sandsynlighed var omfattet af § 15.

Grænsen for, hvad der er et "samarbejde", er skarpt trukket op af EU-Domstolen i [C-429/19, Remondis](#): et samarbejde forudsætter en fælles strategi og en fælles indsats fra alle myndigheder – det er **ikke** tilstrækkeligt, at én myndighed blot overlader en opgave til en anden mod vederlag, selv om vederlaget kun dækker de faktiske omkostninger. Klagenævnet for Udbud lægger vægt på samme sontring, som var udslagsgivende i madservice-sagen, hvor de fælles forpligtelser netop adskilte aftalen fra et almindeligt køb.

LOV	Udbudsloven § 12	Udbudsloven § 15, stk. 1	Udbudsloven § 16
PRAKSIS			
	EU-Domstolen · Beregning af aktivitetskriteriet ved direkte tildeling af offentlige kontrakter til koncerner (in-house tildeling)		15.01.2026
	EU-Domstolen · Afgrænsning af begrebet »samarbejde« ved offentlige kontrakter mellem ordregivende myndigheder		04.06.2020
	EU-Domstolen · Betingelser for »In House«-tildeling: Omfanget af aktivitet udført for tredjepart og betydningen af tvungen aktivitet i flermunicipale selskaber		07.12.2016
	Klagenævnet for Udbud · Meldgaard Holding A/S mod I/S REFA – Afvisning af klage grundet manglende retlig interesse efter frasalg af aktiviteter		10.12.2025
	Klagenævnet for Udbud · Kommunes samarbejdsaftale om madservice var undtaget fra udbudspligt		22.03.2018
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om tværkommunalt samarbejde om madservice		22.01.2018

§ 6 Nævnets vurderingsmønster: substans frem for form, og bevisbyrde for undtagelser

På tværs af afgørelserne tegner der sig et fast vurderingsmønster for, hvad Klagenævnet for Udbud lægger vægt på, når spørgsmålet er, om en aftale er udbudspligtig:

- **Substans frem for form.** Klagenævnet for Udbud ser på arrangementets reelle karakter, ikke dets betegnelse. Et "fritvalgssystem" blev behandlet som offentlige kontrakter i [22/14556](#), mens en autorisationsordning uden udvælgelse blev holdt uden for reglerne i [20/14811 m.fl.](#) Et "samarbejde" anerkendes kun, hvis der er reelle gensidige forpligtelser, jf. madservice-sagen [18/00017](#).
- **Bevisbyrden for, at en undtagelse gælder, påhviler ordregiveren.** Det gælder både dokumentationen for værdiskønnet, jf. [21/01055](#), og for at en aftale opfylder betingelserne for in-house eller horisontalt samarbejde.
- **Skønnet bedømmes på indledningstidspunktet.** At de faktiske tilbud lander under tærsklen, frikender ikke ordregiveren, hvis et korrekt skøn ville have ligget over, jf. [24/05098](#).
- **Flere aftaler kan samles til ét kontraktforhold.** Successive eller forlængede aftaler med samme leverandør vurderes samlet, så tærsklen ikke kan omgås ved opdeling, jf. [21/01055](#).

Forarbejderne understøtter dette: aftaler mellem to enheder inden for samme juridiske person er ikke gensidigt bebyrdende og dermed ikke udbudspligtige, og staten betragtes i udbudsretlig forstand som én enhed. Undtagelserne fra udbudspligt – herunder §§ 12-16 – fortolkes indskrænkende, fordi de er afvigelser fra hovedreglen om konkurrenceudsættelse.

LOV	Udbudsloven § 24	Udbudsloven § 30	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Kommunes skøn over rammeaftales værdi var mangelfuldt – klage tillagt opsættende virkning		21.06.2024
	Klagenævnet for Udbud · Ulovlig direkte tildeling af kontrakt om dagligvarelevering på grund af forkert værdiansættelse		12.05.2023
	Klagenævnet for Udbud · Direkte tildeling af kontrakt om lægevikarydelser var i strid med udbudsloven		13.07.2021
	Klagenævnet for Udbud · Salg af ydernumre til almen praksis var ikke udbudspligtigt		20.04.2021
	Klagenævnet for Udbud · Kommunes samarbejdsaftale om madservice var undtaget fra udbudspligt		22.03.2018

§ 7 Klagebehandling, prøvelse og sammenhængen med domstolene

Klageadgangen til Klagenævnet for Udbud forudsætter **retlig interesse**, jf. [Lov om Klagenævnet for Udbud § 6](#). Begrebet skal ikke fortolkes snævert, men interessen skal være konkret og direkte. I [25/03313](#) blev en klage over en in-house-tildeling afvist, fordi klageren – et holdingselskab – havde frasolgt sine operative aktiviteter under sagen. Indklagede anførte:

"Salget af Meldgaard Holdings samlede slaggeforretning accentuerer, at Meldgaard Holdings argument om at kunne deltage i et eventuelt udbud af aftalen med afsæt i udbudslovens § 144 om støttende enheder alene er en hypotese uden realitetsindhold."

Tilsvarende blev klagen i [22/07242](#) afvist, fordi klageren hverken havde deltaget i eller reelt kunne have deltaget i udbuddet.

Klagenævnet for Udbuds afgørelser er **bindende** og kan indbringes for domstolene. Sanktionsapparatet er trindelt: den indgribende sanktion "uden virkning" efter [§ 17](#) er forbeholdt de groveste tilfælde – typisk ulovlige direkte tildelinger uden forudgående offentliggørelse, som i [21/01055](#) – mens mindre grove overtrædelser fører til annullation efter [§ 13](#). En klage tillægges kun opsættende virkning, hvis tre kumulative betingelser er opfyldt:

fumus boni juris, uopsættelighed og en interesseafvejning. I madservice-sagen [18/00017](#) faldt anmodningen på fumus, mens den i [24/05098](#) blev imødekommet.

Kontraktbegreb, tærskelværdier og grænseoverskridende interesse prøves også af domstolene. I [BS-1563/2015-VLR](#) fandt Vestre Landsret, at en kommunal havns koncession om vandsalg ikke var omfattet af EUF-traktatens udbudsretlige principper, fordi opgaven krævede fysisk lokal tilstedeværelse, kun tiltrak lokale bydere og lå klart under koncessionstærsklen – der var ikke **klar grænseoverskridende interesse**. Sagen blev derfor afgjort efter danske forvaltningsretlige principper. Dommen illustrerer, at vurderingen af tærskel og grænseoverskridende interesse er en retlig prøvelse, som domstolene foretager parallelt med nævnet.

Den EU-retlige fortolkning af kontraktbegrebet og undtagelserne er ikke desto mindre forankret i EU-Domstolen – Teckal (C-107/98), [Remondis \(C-429/19\)](#), Club Hotel Loutraki (C-145/08), [C-553/15](#) og [C-692/23](#) – hvis kontroldirektiv 89/665/EØF udgør rammen for selve klagesystemet. Højesteret ses ikke at have prøvet selve kontraktbegrebet eller udbudspligtens afgrænsning på dette område direkte; Klagenævnet for Udbud og landsretternes praksis udgør sammen med EU-Domstolen de bærende kilder.

LOV

[Lov om Klagenævnet for Udbud § 6](#)[Lov om Klagenævnet for Udbud § 13](#)[Lov om Klagenævnet for Udbud § 17](#)

PRAKSIS	EU-Domstolen · Beregning af aktivitetskriteriet ved direkte tildeling af offentlige kontrakter til koncerner (in-house tildeling)	15.01.2026
	EU-Domstolen · Afgrænsning af begrebet »samarbejde« ved offentlige kontrakter mellem ordregivende myndigheder	04.06.2020
	Landsretten · Sag om udbud af koncession for levering og salg af vand fra hydranter på Esbjerg Havn.	11.07.2019
	Klagenævnet for Udbud · Meldgaard Holding A/S mod I/S REFA – Afvisning af klage grundet manglende retlig interesse efter frasalg af aktiviteter	10.12.2025
	Klagenævnet for Udbud · Kommunes skøn over rammeaftales værdi var mangelfuldt – klage tillagt opsættende virkning	21.06.2024
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af klage over manglende angivelse af kontraktsværdi på grund af klagers manglende retlige interesse	24.10.2022
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om tværkommunalt samarbejde om madservice	22.01.2018

§ 8 Sammenfatning af Klagenævnet for Udbuds linje

Klagenævnet for Udbuds praksis om udbudspligt, kontraktbegreb og tærskelværdier kan sammenfattes i nogle bærende takeaways:

- Udbudspligten begynder ved den **gensidigt bebyrdende offentlige kontrakt**. Ordninger, hvor ydelser leveres på grundlag af lovgivning eller en autorisationsordning uden udvælgelse, er ikke kontrakter – eksemplificeret ved ydernummer-sagen [20/14811 m.fl.](#)
- Tærskelværdien beregnes på et **sagligt, dokumenteret skøn på udbudstidspunktet**, hvor reguleringer, optioner og successive aftaler medregnes; bevisbyrden er ordregiverens, jf. [21/01055](#).
- Ved **blandede kontrakter** afgør hovedformålet udbudspligten, når delene er uadskillelige, uanset værdiforholdet, jf. SSI-vaccinesagen [17/00778](#).
-

In-house og horisontalt samarbejde undtager kun, hvis de strenge betingelser i §§ 12-16 er opfyldt – kontrol, 80 %-aktivitet og ingen privat kapitalandel for in-house, og et reelt fælles samarbejde for det horisontale, jf. madservice-sagen [18/00017](#).

Gennemgående prioriterer Klagenævnet for Udbud realiteten over betegnelsen og kræver, at ordregiveren kan løfte bevisbyrden for, at en aftale lovligt holdes uden for udbudsreglerne. Afgrænsningen mod tilstødende emner behandles i [praksisoversigten om tilbudsloven for bygge og anlæg](#), [light-regimet for sociale tjenesteydelser](#), [ulovlige kontraktændringer og direkte tildeling](#) samt den [generelle udbudsret](#).

LOV	Udbudsloven § 12	Udbudsloven § 24	Udbudsloven § 26
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Direkte tildeling af kontrakt om lægevikarydelser var i strid med udbudsloven 13.07.2021 Klagenævnet for Udbud · Salg af ydernumre til almen praksis var ikke udbudspligtigt 20.04.2021 Klagenævnet for Udbud · Kommunes samarbejdsaftale om madservice var undtaget fra udbudspligt 22.03.2018 Klagenævnet for Udbud · Statens Serum Instituts direkte tildeling af vaccineleverance som led i privatisering fundet lovlig 30.11.2017		

REFERENCE Lovgrundlag

7 paragraffer

Udbudsloven § 2	Udbudsloven § 6
Udbudsloven § 12	Udbudsloven § 15
Udbudsloven § 24	Udbudsloven § 26
Udbudsloven § 30	

MATERIALE Citerede afgørelser

15 afgørelser

EU-DOMSTOLEN · EUROPÆISK DOMSTOL	3
15.01.2026	Beregning af aktivitetskriteriet ved direkte tildeling af offentlige kontrakter til koncerner (in-house tildeling) C-692/23
04.06.2020	Afgrænsning af begrebet »samarbejde« ved offentlige kontrakter mellem ordregivende myndigheder C-429/19
07.12.2016	Betingelser for »In House«-tildeling: Omfanget af aktivitet udført for tredjepart og betydningen af tvungen aktivitet i flermunicipale selskaber C-553/15
LANDSRETTEEN · ANKEINSTANS	1
11.07.2019	Sag om udbud af koncession for levering og salg af vand fra hydranter på Esbjerg Havn. 6754-8116
KLAGENÆVNET FOR UDBUD · NÆVN / KLAGEINSTANS	11
10.12.2025	Meldgaard Holding A/S mod I/S REFA – Afvisning af klage grundet manglende retlig interesse efter frasal af aktiviteter 25/03313

21.06.2024	Kommunes skøn over rammeaftales værdi var mangelfuldt – klage tillagt opsættende virkning	24/05098
15.05.2024	Direkte tildeling af kontrakt om pulke til Forsvaret i strid med annonceringspligt	23/05915
12.05.2023	Ulovlig direkte tildeling af kontrakt om dagligvarelevering på grund af forkert værdiansættelse	22/14556
24.10.2022	Afvisning af klage over manglende angivelse af kontraktsværdi på grund af klagers manglende retlige interesse	22/07242
13.07.2021	Direkte tildeling af kontrakt om lægevikarydelser var i strid med udbudsloven	21/01055
21.04.2021	Klage over administration af rammeaftale om cochlear-implantater afvist	20/10131
20.04.2021	Salg af ydernumre til almen praksis var ikke udbudspligtigt	20/14811, 20/14816 og 20/14817
22.03.2018	Kommunes samarbejdsaftale om madservice var undtaget fra udbudspligt	18/00017
22.01.2018	Afslag på opsættende virkning i sag om tværkommunalt samarbejde om madservice	18/00017
30.11.2017	Statens Serum Instituts direkte tildeling af vaccineleverance som led i privatisering fundet lovlig	17/00778

11

PRAKSISOVERSIGT · KLAGENÆVNET FOR UDBUD

Praksisoversigt over udelukkelsesgrunde og self-cleaning

Udbudslovens §§ 134 a-138 i Klagenævnet for Udbuds praksis – bevis for udelukkelsesgrunden og dokumentation for pålidelighed

Version 2 · Opdateret 8. sep. 2026 · 30 afgørelser · 2004-2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Praksisoversigten kortlægger Klagenævnet for Udbuds afgørelser om udelukkelse af ansøgere og tilbudsgivere efter udbudslovens §§ 134 a-137 og om »self-cleaning« (dokumentation for pålidelighed) efter § 138. Hovedmønsteret er tosidet: Klagenævnet for Udbud kræver, at ordregiveren selv løfter bevisbyrden for, at udelukkelsesgrunden er opfyldt – herunder ved en selvstændig og forsvarlig vurdering af en tidligere kontraktophævelse – men prøver kun ordregiverens efterfølgende vurdering af self-cleaning-dokumentationen med tilbageholdenhed, fordi ordregiveren har et betydeligt skøn. Oversigten dækker nævnets ledende kendelser fra KN Rengøring-sagerne (2022-2025) over Vejdirektoratets vintertjeneste-sag (2024) til den seneste praksis om udenlandske straffetiltaler (2026), og sætter dem i forhold til den parallelle domstolspraksis om integritet og bestikkelse.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Klagenævnet for Udbud kræver ikke en endelig dom eller voldgiftskendelse, før en ordregiver kan udelukke en tilbudsgiver på grund af en tidligere kontraktophævelse – men ordregiveren skal foretage en selvstændig og forsvarlig vurdering af grundlaget for ophævelsen.
- 02** Klagenævnet for Udbud accepterer, at udelukkelse efter udbudslovens § 136, nr. 4, om alvorlige forsømmelser kan bygge på ordregiverens egne erfaringer og en politianmeldelse, når dokumentationen er konkret og efterprøvelig.
- 03** Klagenævnet for Udbud afviser derimod, at presseomtale, verserende udenlandske straffetiltaler mod ledelsen eller tiltaler rettet mod andre koncernselskaber i sig selv forpligter ordregiveren til at udelukke tilbudsgiveren.
- 04** Ordregiveren har bevisbyrden for udelukkelsesgrunden, og Klagenævnet for Udbud prøver, om beviset er ført – ikke om ordregiveren har truffet den forretningsmæssigt bedste beslutning.
- 05** Klagenævnet for Udbud kræver, at self-cleaning-dokumentationen efter udbudslovens § 138, stk. 3, angiver konkrete, implementerede tekniske, organisatoriske og personalemæssige ændringer; et generelt »driftsformat« uden påvist implementering er utilstrækkeligt.

- 06** Et proforma-direktørskifte, hvor den hidtidige ejer og direktør fortsætter i virksomheden som chauffør, er efter Klagenævnet for Udbuds praksis ikke tilstrækkeligt til at forebygge yderligere forsømmelser.
- 07** Betingelserne for self-cleaning i § 138, stk. 3, er kumulative: er blot én betingelse ikke opfyldt, kan Klagenævnet for Udbud undlade at tage stilling til de øvrige.
- 08** Klagenævnet for Udbud fastslår, at en tilbudsgiver ikke er »pålagt« erstatning efter § 138, stk. 3, nr. 1, alene fordi en tidligere ordregiver har fremsat et erstatningskrav – der kræves en dom eller anden afgørelse.
- 09** Har ordregiveren fravalgt en frivillig udelukkelsesgrund i udbudsbekendtgørelsen, er ordregiveren hverken berettiget eller forpligtet til at udelukke på det pågældende grundlag, og den obligatoriske § 136, nr. 4, kan ikke bruges som omvej.
- 10** Ordregiveren har som klart udgangspunkt ingen almindelig undersøgelsespligt; kun i tvivlstilfælde udløses pligten til effektiv kontrol efter udbudslovens § 159, stk. 3.
- 11** Klagenævnet for Udbud tilsidesætter alene ordregiverens skøn, hvis det er usagligt, hviler på et objektivt forkert grundlag, eller ordregiveren åbenbart har overskredet den vide skønsgrense.
- 12** Udelukkelse er tidsbegrænset: højst 5 år fra endelig dom eller vedtaget bødeforlæg for forhold efter § 135, stk. 1, og højst 3 år fra hændelsen for forhold efter § 136, nr. 3 og 4, og § 137, stk. 1, nr. 1-5.
- 13** Klagenævnet for Udbud kan hverken udelukke en tilbudsgiver eller tildele kontrakten – nævnets sanktioner er suspension, annullation, påbud om lovliggørelse og økonomisk sanktion.

§ 1 Retsgrundlaget: fire lag af udelukkelsesgrunde og Klagenævnet for Udbuds prøvelseskompetence

Udbudslovens udelukkelsesregler er bygget op i fire lag, og Klagenævnet for Udbuds praksis kan kun læses meningsfuldt, når man holder lagene adskilt.

Bestemmelse	Karakter	Kerneindhold
§ 134 a	Obligatorisk	Etablering i et land på EU-listen over ikkesamarbejdsvillige skattejurisdiktioner uden GPA-/handelsaftaledækning
§ 135, stk. 1	Obligatorisk, dombaseret	Endelig dom eller vedtaget bødeforlæg for bl.a. kriminel organisation, bestikkelse, svig, terror, hvidvask og menneskehandel
§ 135, stk. 3	Obligatorisk	Ubetalt forfalden gæld på 100.000 kr. eller derover til det offentlige vedrørende skatter, afgifter eller sociale bidrag

§ 136	Obligatorisk, skønsmæssig	Uafhjælpelig interessekonflikt (nr. 1), uafhjælpelig konkurrencefordrejning ved forudgående inddragelse (nr. 2), groft urigtige eller tilbageholdte oplysninger (nr. 3) og alvorlige forsømmelser, der sår tvivl om integriteten (nr. 4)
§ 137, stk. 1	Frivillig – skal tilvælges i udbudsbekendtgørelsen	Bl.a. tilsidesatte miljø-, social- og arbejdsretlige forpligtelser (nr. 1), konkurs/insolvens (nr. 2), konkurrencefordrejende aftaler (nr. 3), væsentlig misligholdelse af en tidligere offentlig kontrakt, der har ført til ophævelse (nr. 4), utilbørlig påvirkning og groft uagtsomme vildledende oplysninger (nr. 5) og gæld under 100.000 kr. (nr. 6)

Oven på dette ligger [§ 138](#) om pålidelighed: en ordregiver **kan ikke** udelukke den, der har fremlagt tilstrækkelig dokumentation for sin pålidelighed, og udelukkelse må kun ske, hvis ordregiveren først har meddelt den pågældende, at vedkommende er omfattet af en udelukkelsesgrund, og har givet en passende frist til at fremlægge dokumentation, jf. [§ 138, stk. 2](#).

Udelukkelsen er tidsbegrænset. Efter [§ 138, stk. 6](#) skal ordregiveren udelukke i 5 år fra datoen for endelig dom eller vedtaget bødeforlæg for handlinger omfattet af [§ 135, stk. 1](#), og efter [§ 138, stk. 7](#) kan ordregiveren ikke udelukke i mere end 3 år fra den relevante hændelse eller handling omfattet af [§ 136, nr. 3 og 4](#), og [§ 137, stk. 1, nr. 1-5](#). I begge tilfælde gælder, at den, der kan dokumentere sin pålidelighed efter stk. 1-3, ikke kan udelukkes.

Klagenævnet for Udbuds kompetence er afgrænset af [lov om Klagenævnet for Udbud § 13, stk. 1](#): nævnet kan suspendere, annullere, udstede påbud om lovgivelsesforanstaltning og pålægge økonomisk sanktion. Nævnet kan derimod hverken selv udelukke en tilbudsgiver eller tildele kontrakten. Det blev udtrykkeligt fastslået i [18/09819](#), hvor påstande om at ekskludere to vindende tilbudsgivere blev afvist med henvisning til, at nævnet ikke har hjemmel hertil. Nævnet kan heller ikke afgøre, om konkurrenceloven er overtrådt, men kan foretage en præjudiciel prøvelse af, om der forelå så klare indikationer på en ulovlig aftale, at ordregiveren burde have reageret, jf. [21/13871](#) og [20/08288](#).

EU-grundlaget er [udbudsdirektivets artikel 57](#). Den danske gennemførelse går på flere punkter videre end direktivet: i forarbejderne til [§ 136](#) anføres udtrykkeligt, at bestemmelsen gennemfører direktivets artikel 57, stk. 4, litra e, f og h, »dog med den ændring at udelukkelsesgrunden er obligatorisk«. Samme skærpelse gælder [§ 136, nr. 4](#), der gennemfører [artikel 57, stk. 4, litra c](#) som en obligatorisk grund. Self-cleaning-modellen gentages i sektorregulering, fx [bekendtgørelse om udbud af netvirksomheders nettab § 19](#), der er en næsten ordret spejling af udbudslovens [§ 138](#).

LOV

[Lov om Klagenævnet for Udbud § 13, stk. 1](#)[Udbudsloven § 134a](#)[Udbudsloven § 135, stk. 1, 3](#)[Udbudsloven § 136](#)[Udbudsloven § 137, stk. 1](#)[Udbudsloven § 138, stk. 2](#)

PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af opsættende virkning i sag om påstået konkurrencebegrænsende aftale ved udbud af kørselsservice	04.01.2022
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af rammeaftale afvist: Vurdering af konkurrencebegrænsende aftaler og evalueringsmetode	11.01.2021
	Klagenævnet for Udbud · Klage over påstået konkurrencefordrejning i udbud af trykkeriaftale afvist	05.12.2019

Lovændringerne 2022-2025: obligatorisk § 136, nr. 4, forlængede udelukkelsesperioder og den bortfaldne pligt til at høre

§ 2 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Udelukkelsesreglerne er blevet markant skærpet inden for de seneste år, og retstilstanden i de ældre kendelser er derfor ikke uden videre den gældende.

- **Alvorlige forsømmelser blev en obligatorisk udelukkelsesgrund.** Ved **ændringsloven af 22. juni 2022 (L 199, folketingsåret 2021-22)** om bl.a. styrket mulighed for udelukkelse af virksomheder blev der indsat et nyt nr. 4 i [§ 136](#) om alvorlige forsømmelser, der sår tvivl om integriteten. Af lovhistorikken fremgår, at bestemmelsen blev indsat »for at styrke bekæmpelsen af økonomisk kriminalitet«, med ikrafttræden 1. juli 2022. Samtidig blev [§ 137](#) omnummereret, og henvisningerne i [§ 136](#), nr. 3, tilpasset.
- **Udelukkelsesperioderne blev forlænget.** Samme ændringslov forlængede perioden i [§ 138, stk. 6](#) fra 4 til 5 år »for at skærpe sanktionerne« og perioden i [§ 138, stk. 7](#) fra 2 til 3 år. Ændringerne trådte i kraft 1. januar 2023. Til sammenligning blev [§ 138, stk. 4](#), om, at en virksomhed, der ved endelig dom er udelukket, ikke kan påberåbe sig self-cleaning i dommens udelukkelsesperiode, indsat ved **ændringsloven af 1. december 2019** med ikrafttræden 1. januar 2020 som gennemførelse af direktivets artikel 57, stk. 6, fjerde afsnit.
- **Pligten til at indhente en vejledende udtalelse er ophævet.** Ændringsloven fra 2022 pålagde ordregiveren at indhente en vejledende udtalelse hos Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om dokumentationen for pålidelighed »for at sikre ensartet vurdering« (ikrafttræden 1. januar 2023). Denne pligt blev ophævet igen ved **ændringsloven af 30. december 2024 (L 72, folketingsåret 2024-25)** med virkning fra 1. januar 2025; af change-noten fremgår, at ophævelsen »fjerner en administrativ proces og understøtter regeringens mål om afbureaukratisering«. Den konsoliderede ordlyd af [§ 138, stk. 1](#) indeholder derfor ikke længere høringspligten.

Det har direkte betydning for læsningen af praksis. I både [24/00121](#) og [24/03756](#) indhentede ordregiveren en vejledende udtalelse fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, og udtalelsen indgik som et tungtvejende element i Klagenævnet for Udbuds prøvelse. For udbud gennemført efter 1. januar 2025 vil et sådant eksternt kvalitetsstempel ikke længere foreligge som pligtsmæssigt element, og ordregiverens egen dokumentation af vurderingen får tilsvarende større vægt.

Udbudsloven er senest konsolideret 7. februar 2025, og der er ikke registreret vedtagne, men endnu ikke konsoliderede ændringer af loven. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har udsendt en særskilt vejledning om vurdering af pålidelighed, som omtales i styrelsens egen vejledningsoversigt, jf. [afsnittet om øvrigt vejledningsmateriale i vejledningen om konkurrencefremmende tiltag ved udbud af affaldsforbrænding](#).

LOV

[Udbudsloven § 136](#)
[Udbudsloven § 138, stk. 1, 6-7](#)

PRAKSIS

Klagenævnet for Udbud · Kendelse om Jammerbugt Kommunes udbud af rengøring: Evaluering af ydelsesberegning og vurdering af tilbudsgivers pålidelighed

20.01.2025

Klagenævnet for Udbud · Afvisning af opsættende virkning i sag om udelukkelse fra udbud grundet alvorlige forsømmelser

01.02.2024

Alvorlige forsømmelser efter § 136, nr. 4 – hvad Klagenævnet for Udbud kræver af ordregivers bevis

§ 3

Den ledende afgørelse om [§ 136, nr. 4](#) er [24/00121](#) (Vejdirektoratets hasteudbud af vintertjenester på statsvejnettet). Virksomheden A havde afgivet det prismæssigt bedste tilbud på fire delkontrakter, men blev udelukket på to grundlag, som Vejdirektoratet politianmeldte: dels mistanke om fakturasvindel – fakturaer for kompensation på 564.000 kr., hvor samme fakturanummer gik igen, og hvor sidehovederne »bar præg af at være konstrueret til lejligheden« – dels ulovligheder med køretøjer, herunder kørsel med forkerte nummerplader, personbilplader på lastbiler og lastbiler, der ikke var godkendt ved syn.

Klageren gjorde gældende, at der hverken forelå dom, voldgiftskendelse eller sigtelse, og at en politianmeldelse ikke kan bære en udelukkelse. Klagenævnet for Udbud henviste til forarbejderne, hvorefter bestemmelsen er formuleret bredt, ordregiveren har bevisbyrden, og det efter omstændighederne kan være et passende middel at henvise til »dokumentation fra egne eller andres erfaringer«. Der er således ikke krav om en endelig dom. Nævnet konkluderede:

Efter en samlet vurdering af de foreliggende oplysninger om de forhold, som Vejdirektoratet den 13. november 2023 har politianmeldt, og karakteren af den dokumentation, som ligger til grund herfor, finder klagenævnet på det foreløbigt foreliggende grundlag, at Vejdirektoratet har påvist, at A i forbindelse med udøvelsen af sit erhverv har begået alvorlige forsømmelser, der sår tvivl om A's integritet, jf. udbudslovens § 136, stk. 1, nr. 4.

Det, Klagenævnet for Udbud lagde vægt på, var altså ikke anmeldelsen som sådan, men **karakteren af den underliggende dokumentation** – ordregiverens egne konstateringer under en tidligere kontrakt og en ekstern værkstedsleverandørs registreringer – sammenholdt med at virksomheden trods flere henvendelser ikke havde dokumenteret fakturaernes rigtighed.

Modstykket er [26/01202](#) om Københavns Lufthavns 10-årige koncessionskontrakt til en værdi af 700 mio. kr. Her påberåbte den forbigåede tilbudsgiver sig, at samtlige tre ultimative ejere og bestyrelsesmedlemmer hos vinderen var tiltalt i Tyrkiet for budmanipulation og bestikkelse i forbindelse med et kommunalt udbud i Istanbul. Klagenævnet for Udbud fastslog, at der ikke forelå endelig dom efter [§ 135, stk. 1](#), og at det ikke var påvist, at selskabet selv eller dets ejere/ledere i forbindelse med selskabets erhverv havde begået alvorlige forsømmelser. Anklageskriftet angik et andet koncernselskab, og nævnet understregede, at maskinoversatte avisartikler og tiltaler mod andre selskaber ikke i sig selv pålægger ordregiveren en udelukkelsespligt:

På det foreløbige foreliggende grundlag vurderer klagenævnet, at Københavns Lufthavne har iværksat de undersøgelser af de påberåbte udelukkelsesgrunde, som de som ordregiver var forpligtet til.

Mønsteret på tværs af de to sager er klart. Klagenævnet for Udbud lægger vægt på:

- om forsømmelsen kan henføres til **tilbudsgiveren selv** – ikke til et søsterselskab, en koncernforbunden enhed eller en anden juridisk person,
- om der foreligger **objektiv, efterprøvelig dokumentation** (fakturaer, kontrolrapporter, værkstedsregistreringer) frem for mistanke, presseomtale eller uafklarede tiltaler,
- om forsømmelsen efter sin karakter **sår tvivl om integriteten** – ikke blot udgør en kontraktretlig uenighed,
- og om ordregiveren har givet tilbudsgiveren lejlighed til at forklare sig, før udelukkelsen blev endelig.

Det sidste punkt har rod helt tilbage i praksis fra før udbudsloven. I [2009-0019581](#) blev DSV Transport A/S udelukket af I/S Vestforbrænding, fordi en voldgiftskendelse havde fastslået, at virksomheden uberettiget havde ophævet en tidligere transportkontrakt. Klagenævnet for Udbud opstillede tre kumulative betingelser for »alvorlig fejl«: fejlen skal vedrøre erhvervsudøvelsen, være af betydelig grovhed og efter en saglig og objektiv vurdering være af væsentlig betydning for egnetheden som kontraktpart. Nævnet fandt, at kravet om grovhed

ikke var opfyldt, og lagde formildende vægt på baggrunden for tvisten, at DSV havde overholdt en midlertidig aftale efter ophævelsen, at erstatningen var betalt, og at parterne generelt havde et velfungerende samarbejde på andre kontrakter. Udelukkelsen var derfor uproportional. Selv med en voldgiftskendelse i hånden kan ordregiveren altså ikke nøjes med at konstatere ophævelsen – proportionalitetsvurderingen er en selvstændig hurdle.

LOV	Udbudsloven § 2	Udbudsloven § 135, stk. 1	Udbudsloven § 136	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Opsættende virkning nægtet i udbudssag om 700 mio. kr. reklamekontrakt i Københavns Lufthavn – tyrkiske straffesager mod vindende tilbudsgivers ledelse ikke tilstrækkeligt grundlag for udelukkelse			27.02.2026
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af opsættende virkning i sag om udelukkelse fra udbud grundet alvorlige forsømmelser			01.02.2024
	Klagenævnet for Udbud · Udelukkelse fra udbud på grund af uberettiget ophævelse af tidligere kontrakt var i strid med udbudsreglerne			19.10.2009

§ 4 Væsentlig misligholdelse af en tidligere offentlig kontrakt (§ 137, stk. 1, nr. 4) – kravet om en selvstændig og forsvarlig vurdering

KN Rengøring-sagskomplekset er den mest gennemarbejdede praksis om [§ 137, stk. 1, nr. 4](#). Fælles faktum: Herlev Kommune ophævede den 19. august 2021 en rengøringskontrakt med KN Rengøring og fremsatte den 6. september 2021 et erstatningskrav på 9.545.793 kr. Ophævelsen blev herefter gjort gældende af flere andre kommuner i deres udbud.

I [22/09946](#) (Frederiksberg Kommune) fastslog Klagenævnet for Udbud det bærende princip: en ordregiver kan udelukke på baggrund af en tidligere væsentlig misligholdelse, **selvom der ikke foreligger en endelig dom eller voldgiftskendelse**, men det kræver, at ordregiveren foretager en selvstændig og forsvarlig vurdering af grundlaget for ophævelsen. Frederiksberg Kommune havde indhentet materiale fra Herlev Kommune, herunder kvalitetskontrolrapporter fra en uvildig tredjepart, der dokumenterede gentagne og alvorlige mangler. Der var derfor ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens skøn.

Samme linje blev stadfæstet i den efterfølgende realitetskendelse [22/14557](#) (Vejle Kommune), hvor nævnet formulerede det som en **pligt**: ordregiveren er forpligtet til at foretage en selvstændig og konkret vurdering af, om en tidligere kontraktophævelse udgør væsentlig misligholdelse. Vejle Kommune havde indhentet og vurderet materiale fra både Herlev Kommune og KN Rengøring selv, og de dokumenterede, gentagne mangler i kvalitetsrapporterne bar konklusionen.

Hvad ordregiveren konkret skal gøre, kan udledes af de to sager:

- indhente det underliggende materiale fra den ophævende ordregiver – ikke nøjes med at konstatere, at der er sket ophævelse,
- lægge vægt på **uvildig dokumentation**, fx kvalitetskontrolrapporter udarbejdet af tredjepart,
- høre den berørte virksomhed og inddrage dens indsigelser i vurderingen,
- og dokumentere selve vurderingen, så den kan efterprøves.

At kravet er reelt, viser [25/10187](#) om regionernes fællesudbud af fremmedsprogstolkning til en anslået værdi af op mod 297,9 mio. kr. Klageren gjorde gældende, at vinderen skulle udelukkes efter § 137, stk. 1, nr. 4,

på grund af påståede ophævelser hos bl.a. Helsingør, Hillerød og Fredensborg Kommune samt Udlændinge- og Integrationsministeriet. Region Sjælland kontaktede de angiveligt ramte ordregivere, som **alle entydigt afkræftede**, at kontrakten var ophævet på grund af væsentlig misligholdelse, og indhentede supplerende dokumentation fra tilbudsgiveren i form af ansættelseskontrakter, lønsedler og leasingkontrakter. Klagenævnet for Udbud fandt herefter ikke påvist, at kontrakterne var ophævet grundet væsentlig misligholdelse, og udtalte, at »der er derfor ikke udsigt til, at påstanden vil blive taget til følge«. Sagen illustrerer spejlbilledet af KN Rengøring-sagerne: den samme forsvarlige undersøgelse, der kan bære en udelukkelse, kan også bære en beslutning om **ikke** at udelukke.

LOV	Udbudsloven § 137, stk. 1	Udbudsloven § 138, stk. 1	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Afgørelse om opsættende virkning i sag om udbud af tolkerydelser til de danske regioner		27.11.2025
	Klagenævnet for Udbud · Udelukkelse fra udbud på grund af tidligere kontraktmisligholdelse og utilstrækkelig self-cleaning		28.04.2023
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om udelukkelse fra udbud grundet tidligere kontraktmisligholdelse		27.10.2022

§ 5 Fravalg af en frivillig udelukkelsesgrund binder ordregiveren – og § 136 kan ikke bruges som omvej

De frivillige udelukkelsesgrunde i [§ 137, stk. 1](#) skal anføres i udbudsbekendtgørelsen for at kunne anvendes. Klagenævnet for Udbud håndhæver dette valg stramt – i begge retninger.

[24/05147](#) er den centrale afgørelse. Bornholms Regionskommune udbød rammeaftaler om persontransport til en anslået værdi af 76 mio. kr. og havde i udbudsbetingelserne tilvalgt §§ 135-136 samt § 137, nr. 1-3 og nr. 5 – men **eksplicit fravalgt** § 137, stk. 1, nr. 4. En konkurrent gjorde opmærksom på, at Københavns Kommune i efteråret 2023 havde ophævet en kontrakt med den vindende tilbudsgiver efter blot en måned på grund af alvorlige forsømmelser i kørslen med specialskolebørn, og påstod, at kommunen alligevel var forpligtet til at undersøge udelukkelse efter den obligatoriske [§ 136, nr. 4](#).

Klagenævnet for Udbud anerkendte, at tidligere misligholdelser **kan** være omfattet af § 136, nr. 4, »i det omfang disse er af en sådan alvorlig karakter, at de sår tvivl om tilbudsgiverens integritet«, og at ordregiveren har en vis skønsmæssig adgang. Men nævnet fastslog samtidig, at kommunen efter fravalget hverken var berettiget eller forpligtet til at udelukke alene under henvisning til ophævelsen, og at de foreliggende oplysninger – herunder en pressemeddelelse fra Københavns Kommune – ikke indeholdt sådanne indikationer på adfærd omfattet af § 136, nr. 4, at kommunen var forpligtet til at undersøge forholdet nærmere efter [§ 159, stk. 3](#).

Afgørelsen har en vigtig følgevirkning for tilbudsgiverens oplysningspligt. Klageren havde også påberåbt sig [§ 136, nr. 3](#) og [§ 137, stk. 1, nr. 5](#) om tilbageholdte og vildledende oplysninger, fordi vinderen ikke havde oplyst om ophævelsen i sit ESPD. Klagenævnet for Udbud afviste dette: når § 137, nr. 4, ikke var tilvalgt, og der ikke var grundlag for udelukkelse efter § 136, nr. 4, havde tilbudsgiveren »hverken anledning eller pligt« til at oplyse om ophævelsen.

Samme logik gælder på konkurrenceområdet. I [21/13871](#) havde Sønderborg Kommune ikke tilvalgt den frivillige udelukkelsesgrund om konkurrencefordrejende aftaler. Klagenævnet for Udbud udtalte, at en afvisning derfor måtte hvile på et »mere sikkert grundlag« end det, der ellers gælder – nemlig kriteriet »tilstrækkelige

plausible indikationer« i bestemmelsen selv – og at det blotte forhold, at flere virksomheder står bag et tilbud, ikke udgør et sådant sikkert grundlag. Tilsvarende i [20/08288](#), hvor Skatteministeriet ikke havde tilvalgt grunden, og hvor nævnet ikke fandt et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at anse samarbejdet mellem tilbudsgiveren og fem støttende enheder for ulovligt.

Har ordregiveren derimod tilvalgt grunden, prøver Klagenævnet for Udbud den fulde vurdering. Det skete i [18/09819](#), hvor nævnet udtrykkeligt fastslog, at det har kompetence til at vurdere, om en konsortiedannelse er i strid med konkurrenceloven som led i prøvelsen af udelukkelsesgrunden – men hvor ordregiverens vurdering af, at der ikke forelå »tilstrækkelige plausible indikationer«, blev opretholdt, bl.a. fordi der var syv andre tilbudsgivere, og konsortiets tilbud var det næstlaveste. Endelig viser [18/07636](#), at heller ikke den miljøretlige udelukkelsesgrund i [§ 137, stk. 1, nr. 1](#) aktiveres af en konkurrents påstand alene, når ordregiveren har fulgt den i udbudsmaterialet beskrevne procedure og ladet en ekstern kemiingeniør vurdere produkterne.

LOV	Udbudsloven § 136	Udbudsloven § 137, stk. 1	Udbudsloven § 159, stk. 3
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af opsættende virkning i sag om udelukkelse fra udbud på grund af tidligere kontraktophævelse 21.06.2024 Klagenævnet for Udbud · Afvisning af opsættende virkning i sag om påstået konkurrencebegrænsende aftale ved udbud af kørselsservice 04.01.2022 Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af rammeaftale afvist: Vurdering af konkurrencebegrænsende aftaler og evalueringsmetode 11.01.2021 Klagenævnet for Udbud · Klage over påstået konkurrencefordrejning i udbud af trykkeriaftale afvist 05.12.2019 Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af rammeaftale for rengøringsmidler afvist 23.01.2019		

Self-cleaning efter § 138 – hvad Klagenævnet for Udbud lægger vægt på

[§ 138, stk. 3](#) opstiller tre betingelser for tilstrækkelig dokumentation af pålidelighed: (1) erstatning ydet, pålagt eller påtaget for tab som følge af handlinger omfattet af udelukkelsesgrundene, (2) indgående redegørelse for forholdene gennem aktivt samarbejde med undersøgelsesmyndighederne og (3) passende konkrete tekniske, organisatoriske og personalemæssige foranstaltninger til forebyggelse af yderligere overtrædelser. Klagenævnet for Udbud behandler betingelserne som **kumulative** – er blot én ikke opfyldt, er dokumentationen utilstrækkelig, og nævnet kan undlade at tage stilling til de øvrige, jf. udtrykkeligt [22/09946](#).

Prøvelsesintensiteten er lav. Nævnet gentager i både [22/09946](#), [22/14557](#) og [24/00121](#), at ordregiveren har et **betydeligt skøn**, som kun kan tilsidesættes, hvis der er tale om en usaglig eller fejlbehæftet vurdering eller et åbenbart forkert skøn.

Hvad Klagenævnet for Udbud i praksis afviser som utilstrækkeligt:

- **Generelle procedurebeskrivelser uden påvist implementering.** KN Rengørings dokument »Driftsformat for den Offentlige sektor« beskrev opstramninger og nye procedurer for opstart, ledelse, personaleuddannelse og kvalitetssikring. I [22/09946](#) tiltrådte nævnet, at materialet var for generelt, fordi det ikke beskrev konkrete personalemæssige og organisatoriske ændringer såsom reorganisering eller afbrydelse af forbindelser med personer, der var involveret i den tidligere misligholdelse. I [22/14557](#) blev det præciseret, at dokumentationen skal påvise, **hvilke konkrete ændringer der er foretaget i forhold til tidligere praksis, og hvordan de nye procedurer er implementeret.**

- **Proforma-ændringer i ejer- og ledelseskredsen.** I [24/00121](#) fratrådte direktøren og ejeren C som direktør og afstod sit ejerskab til sin ægtefælle, som blev registreret som direktør hos Erhvervsstyrelsen; en chauffør fik en skriftlig advarsel for ombytning af nummerplader, og C skulle fremover alene fungere som chauffør i selskabet. Klagenævnet for Udbud fandt ikke grundlag for at tilsidesætte Vejdirektoratets vurdering:

Den omstændighed, at C er fratrådt ledelsen, kan på det foreløbigt foreliggende grundlag ikke anses for tilstrækkelig med henblik på at forebygge yderligere forsømmelser.

- **Undvigende forklaringer om kernefaktum.** I samme sag lagde både Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og nævnet særlig vægt på, at virksomheden om de angiveligt falske fakturaer alene havde anført, at der var tale om »modregning med diverse tilgodehavender«.

Omvendt viser [24/03756](#), at self-cleaning kan lykkes. Jammerbugt Kommune udelukkede i januar 2024 KN Rengøring efter § 137, stk. 1, nr. 4, indhentede den 6. februar 2024 en vejledende udtalelse fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og modtog den 5. marts 2024 styrelsens vurdering af, at virksomheden »har fremlagt tilstrækkelig dokumentation for, at KN Rengøring i det konkrete udbud er pålidelig«. Styrelsen lagde vægt på, at virksomheden ikke var pålagt og ikke havde påtaget sig at yde erstatning, at ophævelsen ikke var undersøgt af en undersøgelsesmyndighed, og at der var dokumenteret passende konkrete tekniske, organisatoriske og personalemæssige foranstaltninger. Kommunen tildelte herefter begge delaftaler til virksomheden, og en konkurrent klagede forgæves over, at pålideligheden var godtaget. Den samme virksomhed, hvis »driftsformat« blev afvist som utilstrækkeligt i 2022 og 2023, blev altså i 2024-25 anerkendt som pålidelig – hvilket understreger, at self-cleaning-vurderingen er **konkret og tidsbunden**, og at den skal foretages i det enkelte udbud.

Endelig gælder de processuelle garantier i § 138, stk. 2 og stk. 5: udelukkelse forudsætter, at ordregiveren har meddelt, at den pågældende er omfattet af en udelukkelsesgrund, og har fastsat en passende frist for dokumentation – og vurderer ordregiveren dokumentationen utilstrækkelig, skal dette begrundes over for ansøgeren eller tilbudsgiveren. I samtlige KN Rengøring-sager og i Vejdirektoratet-sagen havde ordregiveren fulgt denne procedure, hvilket i sig selv indgik i nævnets vurdering.

LOV	Udbudsloven § 137, stk. 1	Udbudsloven § 138, stk. 2-3, 5	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Kendelse om Jammerbugt Kommunes udbud af rengøring: Evaluering af ydelsesberegning og vurdering af tilbudsgivers pålidelighed		20.01.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af opsættende virkning i sag om udelukkelse fra udbud grundet alvorlige forsømmelser		01.02.2024
	Klagenævnet for Udbud · Udelukkelse fra udbud på grund af tidligere kontraktmisligholdelse og utilstrækkelig self-cleaning		28.04.2023
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om udelukkelse fra udbud grundet tidligere kontraktmisligholdelse		27.10.2022

Erstatningsbetingelsen i § 138, stk. 3, nr. 1 – hvornår er erstatning

§ 7 »pålagt« eller »påtaget«?

Den skarpeste fortolkningsafgørelse er [24/03756](#). Herlev Kommune havde fremsat et erstatningskrav på 9.545.793 kr. mod KN Rengøring, kravet var bestridt, og der verserede voldgiftssag. Klageren gjorde gældende,

at ordet »pålagt« i [§ 138, stk. 3, nr. 1](#) ikke forudsætter en endelig dom, og at det er tilstrækkeligt, at et erstatningskrav er fremsat. Jammerbugt Kommune gjorde det modsatte gældende.

Klagenævnet for Udbud gav ordregiveren medhold:

Da der ikke foreligger en dom eller anden afgørelse, er KN Rengøring ikke 'pålagt' at betale en erstatning til Herlev Kommune, jf. udbudslovens § 138, stk. 3, nr. 1. Den omstændighed, at Herlev Kommune har fremsat et erstatningskrav, indebærer således ikke, at KN Rengøring er pålagt at betale en erstatning.

Og videre om »påtaget«:

Det var derfor ikke relevant, at KN Rengøring fremlagde dokumentation for at have betalt en erstatning, hvis størrelse på nuværende tidspunkt i øvrigt er helt uafklaret. KN Rengøring har efter det oplyste fremsat indsigelser mod Herlev Kommunes krav, der verserer voldgiftssag om, og det er derfor åbenbart, at KN Rengøring heller ikke har 'påtaget' sig at yde erstatning til Herlev Kommune.

Det betyder i praksis, at en bestridt og uafklaret erstatningsfordring hverken kan bruges af ordregiveren som løftestang til at kræve betaling som betingelse for pålidelighed, eller af en konkurrent som argument for, at self-cleaning ikke kan lykkes. Resultatet skal sammenholdes med [22/09946](#), hvor Frederiksberg Kommune netop havde afvist en tilkendegivelse om at ville betale den erstatning, en voldgiftsret måtte pålægge, som utilstrækkelig – men hvor Klagenævnet for Udbud afgjorde sagen på den tredje betingelse (de forebyggende foranstaltninger) og udtrykkeligt fandt det unødvendigt at tage stilling til erstatningsspørgsmålet. Efter [24/03756](#) må retstilstanden anses for afklaret i tilbudsgiverens favør: uden dom eller anden afgørelse er erstatningsbetingelsen ikke aktiveret.

En beslægtet processuel pointe fra samme kendelse: Klagenævnet for Udbud afviste ordregiverens påstand om, at en påstand om pålidelighed nedlagt først efter klagefristens udløb skulle afvises efter [klagenævnslovens § 10, stk. 2](#). Nævnet lagde vægt på, at problemstillingen var præsenteret allerede i klageskriftet, at klageren havde taget forbehold for yderligere påstande, og at klageren **først efter klagens indgivelse** havde fået aktindsigt i den dokumentation, påstanden hvilede på – henholdsvis den vejledende udtalelse (8. maj 2024) og erstatningskravet (1. juli 2024).

LOV	Lov om Klagenævnet for Udbud § 10, stk. 2	Udbudsloven § 138, stk. 3
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Kendelse om Jammerbugt Kommunes udbud af rengøring: Evaluering af ydelsesberegning og vurdering af tilbudsgivers pålidelighed	20.01.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om udelukkelse fra udbud grundet tidligere kontraktmisligholdelse	27.10.2022

§ 8 Dokumentations- og beviskrav: ESPD, serviceattest og ordregivers undersøgelsespligt

Udelukkelsesgrundene håndhæves i praksis gennem dokumentationskæden: ESPD som foreløbigt bevis, serviceattest eller tilsvarende som endelig dokumentation, og [§ 159, stk. 2](#) om, at ordregiveren kun kan tildele kontrakten, hvis det er verificeret, at tilbudsgiveren ikke er udelukket efter §§ 135-137.

Undersøgelsespligten er en undtagelse, ikke en hovedregel. Klagenævnet for Udbud gentager konsekvent, at ordregiveren som udgangspunkt ikke har pligt til at kontrollere rigtigheden af oplysningerne i et tilbud,

medmindre det er åbenbart, at de er forkerte. I [17/00067](#) blev det gjort gældende, at Moderniseringsstyrelsen skulle have verificeret, at udenlandske bestyrelsesmedlemmer hos de vindende selskaber ikke var omfattet af [§ 135, stk. 2](#). Nævnet fandt, at styrelsen efter modtagelsen af serviceattesterne ikke havde haft anledning til tvivl, og at pligten til effektiv kontrol efter [§ 159, stk. 3](#) kun indtræder »i tvivlstilfælde«. Samme linje i [17/00982](#), hvor en konkurrents påstand om, at et tilbudt produkt ikke opfyldte et mindstekrav, ikke i sig selv udløste undersøgelsespligt, og i [24/03446](#) om SKI's rammeaftale om sygeplejeartikler til ca. 583 mio. kr., hvor nævnet med henvisning til fast praksis, herunder Højesterets dom **U.2012.2952H** (Montaneisen), fastslog, at undersøgelsespligten dækker perioden **indtil kontraktindgåelse**, og at forhold konstateret efter kontraktindgåelsen henhører under almindelig obligationsretlig håndhævelse.

Formkravene til dokumentation håndhæves til gengæld strengt. En række ældre kendelser viser, at manglende eller forældet dokumentation for udelukkelsesgrunde ikke kan repareres efter tilbudsfristen:

Sag	Forhold	Udfald
03-236.811	Attest fra Told og Skat i stedet for serviceattest; korrekt attest eftersendt	Afvisning berettiget – supplerings må ikke bruges til at eftersende manglende dokumentation
03-240.535	Egenerklæring på tro og love i stedet for serviceattest	Ordregiver både berettiget og forpligtet til at afvise
03-239.453	Serviceattest og øvrig dokumentation manglede ved fristen	Afvisning berettiget og forpligtet
2009-0018573	Serviceattest ældre end 6 måneder	Afvisning berettiget; kravet gælder også udenlandske tilbudsgivers tilsvarende dokumentation
2009-0020655	Serviceattest ældre end 6 måneder i stedet for krævet tro og love-erklæring om gæld	Afvisning berettiget og forpligtet
2010-0021535	Vindende tilbudsgivere manglede serviceattest eller havde attest ældre end 6 måneder	Tildelingsbeslutningerne annulleret

Den sidste sag er værd at hæfte sig ved: manglende dokumentation for udelukkelsesgrunde hos den vindende tilbudsgiver kan koste ordregiveren tildelingsbeslutningen. Konsekvensen kan også ramme tilbudsgiveren i anden retning – i [20/07069](#) blev klageren, efter at have fået medhold i en fejlbehæftet evaluering, alligevel udelukket fra udbuddet, fordi virksomheden ikke rettidigt indsendte dokumentation for oplysningerne i sit ESPD.

Bevisbyrdefordelingen kan sammenfattes således: **ordregiveren** har bevisbyrden for, at udelukkelsesgrunden foreligger (udtrykkeligt for § 136 i forarbejderne og for § 136, nr. 4, i [24/05147](#)), mens **tilbudsgiveren** har bevisbyrden for sin pålidelighed efter § 138. En **konkurrent**, der vil have en anden udelukket, må derimod løfte en tung byrde: nævnet kræver konkrete indikationer, ikke påstande, pressemeddelelser eller avisartikler, jf. [24/05147](#), [25/10187](#) og [26/01202](#).

LOV	Udbudsloven § 135, stk. 2	Udbudsloven § 138	Udbudsloven § 159, stk. 2-3
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Opsættende virkning nægtet i udbudssag om 700 mio. kr. reklamekontrakt i Københavns Lufthavn – tyrkiske straffesager mod vindende tilbudsgivers ledelse ikke tilstrækkeligt grundlag for udelukkelse Klagenævnet for Udbud · Afgørelse om opsættende virkning i sag om udbud af tolkerydelser til de danske regioner		
			27.02.2026 27.11.2025

Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbuds afgørelse i sagen om rammeaftale for sygeplejeartikler hos SKI	25.11.2025
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af opsættende virkning i sag om udelukkelse fra udbud på grund af tidligere kontraktophævelse	21.06.2024
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af klage over udbudsevaluering efter kommunes anerkendelse og rettelse af fejl	08.04.2021
Klagenævnet for Udbud · Manglende pligt til at efterprøve tilbudsgivers oplysninger om opfyldelse af mindstekrav	23.06.2017
Klagenævnet for Udbud · Klage over manglende verifikation af mindstekrav og udelukkelsesgrunde i møbeludbud afvist	18.05.2017
Klagenævnet for Udbud · Annulation af tildelingsbeslutninger grundet manglende dokumentation i udbud af rammeaftale	10.01.2011
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af manglende og forældet dokumentation i udbud af lægemidler	16.09.2010
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af for gammel serviceattest	03.04.2009
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af manglende serviceattest var berettiget	08.03.2004
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af manglende serviceattest var berettiget	17.02.2004
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af manglende serviceattest var berettiget	16.02.2004

§ 9 Sagsgang ved Klagenævnet for Udbud: klagefrister, opsættende virkning og delkendelsens rolle

Udelukkelsessager føres i praksis næsten altid som anmodninger om opsættende virkning, og det præger hele billedet af nævnets praksis på området.

Klageadgang og frister. Klage kan indgives af enhver med retlig interesse, af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og af visse organisationer, jf. [klagenævnens lovens § 6, stk. 1](#). Klageren skal senest samtidig med klagen skriftligt underrette ordregiveren, jf. [§ 6, stk. 4](#). Fristerne følger [§ 7](#): 20 kalenderdage for klage over ikke at være udvalgt ved begrænset udbud m.v. ([§ 7, stk. 1](#)), 45 kalenderdage efter offentliggørelsen af tildelingsbekendtgørelsen ([§ 7, stk. 2, nr. 1](#)) og 6 måneder efter indgåelse af en rammeaftale ([§ 7, stk. 2, nr. 3](#)). Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har en særlig frist på 2 år, jf. [§ 7, stk. 7](#).

Opsættende virkning. Efter [§ 12, stk. 2](#) har en klage indgivet i standstill-perioden automatisk opsættende virkning, indtil nævnet har truffet afgørelse om, hvorvidt klagen skal tillægges opsættende virkning indtil den endelige afgørelse – men opsættende virkning kan kun tillægges, »hvor særlige grunde taler herfor«. Klagenævnet for Udbud anvender tre kumulative betingelser:

1. **fumus boni juris** – en umiddelbar vurdering skal føre til, at klagen har noget på sig,
2. **uopsættelighed** – opsættende virkning skal være nødvendig for at afværge et alvorligt og uopretteligt tab,
3. **interesseafvejning** – klagerens interesse skal veje tungere end ordregiverens.

Er blot én betingelse ikke opfyldt, tillægges klagen ikke opsættende virkning. Nævnet underretter ordregiveren inden 30 kalenderdage fra modtagelsen af klagen, jf. [§ 12, stk. 3](#).

I samtlige de centrale udelukkelsessager – [22/09946](#), [24/00121](#), [24/05147](#), [25/10187](#) og [26/01202](#) – blev anmodningen afvist, fordi fumus boni juris ikke var opfyldt, og klagen blev efterfølgende tilbagekaldt.

Delkendelsen udgør derfor nævnets endelige afgørelse i alle fem sager. Det har to konsekvenser, som brugeren af praksis skal være opmærksom på: præmisserne er afgivet »på det foreløbigt foreliggende

grundlag» og under en summarisk prøvelse, og de fleste ledende udtalelser om §§ 136 og 138 findes derfor i delkendelser snarere end i fuldt oplyste realitetskendelser. Undtagelserne er [22/14557](#) og [24/03756](#), der begge er realitetskendelser – og som bekræfter delkendelsernes linje.

Intervention og omkostninger. Ordregiverens kontraktpart kan tillades at indtræde, jf. [§ 6, stk. 3](#); i [24/00121](#) benyttede de tildelte leverandører sig ikke af muligheden, mens den udelukkede virksomhed i [24/03756](#) intervenerede til støtte for ordregiveren. En tabende klager kan pålægges sagsomkostninger – i [24/03756](#) 40.000 kr. til kommunen, og klagegebyret blev ikke tilbagebetalt.

Bindende karakter og domstolsprøvelse. Klagenævnet for Udbuds afgørelser er bindende, men kan indbringes for domstolene senest 8 uger efter, at afgørelsen er meddelt parterne; sker det ikke, er afgørelsen endelig, jf. [§ 8, stk. 1](#).

LOV	Lov om Klagenævnet for Udbud § 6, stk. 1, 3-4	Lov om Klagenævnet for Udbud § 7, stk. 1-2
	Lov om Klagenævnet for Udbud § 8, stk. 1	Lov om Klagenævnet for Udbud § 12, stk. 2-3
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Opsættende virkning nægtet i udbudssag om 700 mio. kr. reklamekontrakt i Københavns Lufthavn – tyrkiske straffesager mod vindende tilbudsgivers ledelse ikke tilstrækkeligt grundlag for udelukkelse	27.02.2026
	Klagenævnet for Udbud · Afgørelse om opsættende virkning i sag om udbud af tolkerydelser til de danske regioner	27.11.2025
	Klagenævnet for Udbud · Kendelse om Jammerbugt Kommunes udbud af rengøring: Evaluering af ydelsesberegning og vurdering af tilbudsgivers pålidelighed	20.01.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af opsættende virkning i sag om udelukkelse fra udbud på grund af tidligere kontraktophævelse	21.06.2024
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af opsættende virkning i sag om udelukkelse fra udbud grundet alvorlige forsømmelser	01.02.2024
	Klagenævnet for Udbud · Udelukkelse fra udbud på grund af tidligere kontraktmisligholdelse og utilstrækkelig self-cleaning	28.04.2023
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om udelukkelse fra udbud grundet tidligere kontraktmisligholdelse	27.10.2022

§ 10 Sammenhængen med domstolspraksis: integritetsvurderingen og det økonomiske efterspil

Klagenævnet for Udbud træffer ikke afgørelse i et lukket rum. To spor forbinder nævnets udelukkelsespraksis med domstolene.

Integritetsvurderingen spejler strafferetten. Udelukkelsesgrundene i [§ 135, stk. 1, nr. 2](#) om bestikkelse og [§ 136, nr. 4](#) om alvorlige forsømmelser, der sår tvivl om integriteten, henter deres indhold fra den adfærd, straffedomstolene bedømmer i forholdet mellem leverandør og offentlig beslutningstager. Den centrale afgørelse er [SS-790/2022-OLR](#), hvor Østre Landsret fandt en tidligere afdelingschef i en offentlig myndighed skyldig i passiv bestikkelse efter [straffeloven § 144](#) for at have modtaget konsulentopgaver fra en ekstern leverandør, hvis opgaver for myndigheden hun selv havde afgørende indflydelse på, og hvor den eksterne konsulent samtidig blev dømt for aktiv bestikkelse efter [straffeloven § 122](#). Landsretten lagde vægt på, at den gensidige tildeling af opgaver var egnet til at påvirke afdelingschefens uvildighed, og at forholdet blev holdt skjult for myndigheden. Byretten var nået til det modsatte resultat i [SS-12682/2021-KBH](#), hvor der blev frifundet med den begrundelse, at der var udført reelt arbejde, og at vederlaget derfor ikke udgjorde

en uberettiget fordel. Sagssparret illustrerer præcis den vanskelighed, ordregiveren står i, når integriteten skal bedømmes prospektivt i et udbud: selv domstolene kan nå modsatte resultater på samme faktum – og netop derfor kræver Klagenævnet for Udbud i [26/01202](#), at forsømmelsen er **påvist**, og ikke blot mistænkt.

Tilsvarende viser [SS-1052/2023-VLR](#), hvor Vestre Landsret ændrede byrettens frifindende dom og fandt tre tidligere ansatte i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse samt en malervirksomhed skyldige i medvirken til mandatsvig af særlig grov beskaffenhed og bestikkelse i et årelangt system med »skyggekonti« hos forsvarrets leverandører, hvilken type adfærd hos en leverandør netop er kernen i § 136, nr. 4. Og [SS-1911/2021-OLR](#) viser tærsklens lave niveau: en middag til ca. 2.500 kr. betalt af en ammunitionsleverandør til en sektionschef i Forsvaret var uberettiget bestikkelse, og et politisk ønske om tættere dialog mellem Forsvaret og leverandørerne kunne ikke retfærdiggøre forholdet.

Det økonomiske efterspil afgøres ved domstolene. Klagenævnet for Udbuds konstatering af en overtrædelse er ikke i sig selv et erstatningsgrundlag, og kendelser om erstatning indbringes rutinemæssigt. I

[BS-6039/2023-SVE](#) stadfæstede Retten i Svendborg nævnets skønsmæssigt fastsatte erstatning på 600.000 kr. til en vognmand, efter at nævnet havde fundet trafikelskabernes ændring af et mindstekrav udbudsstridig – et illustrativt eksempel på, at nævnsafgørelsen udgør fundamentet for det civile søgsmål. På det overordnede ansvarsgrundlag er [Sag 88/2010](#) fortsat retningsgivende: Højesteret fastslog, at Kystdirektoratet handlede ansvarspådragende ved ikke at afvise et tilbud med væsentlige forbehold, og at en konkurrerende tilbudsgiver havde krav på erstatning for tabt avance. Overført på udelukkelsesområdet betyder det, at en ordregiver, der udelukker uberettiget – eller undlader at udelukke, hvor pligten var klar – risikerer et erstatningsansvar, som afgøres af domstolene og ikke af nævnet alene.

Der foreligger endnu ikke offentliggjort dansk højesteretspraksis, der direkte prøver udbudslovens §§ 136-138 om udelukkelse og self-cleaning. Vejledningen på området må derfor indtil videre hentes i Klagenævnet for Udbuds egne kendelser sammenholdt med [udbudsdirektivets artikel 57](#).

LOV	Straffeloven § 122	Straffeloven § 144	Udbudsloven § 135, stk. 1	Udbudsloven § 136
PRAKSIS	Højesteret · Kystdirektoratets erstatningsansvar for overtrædelse af udbudsregler ved antagelse af tilbud med grundlæggende forbehold			15.06.2012
	Landsretten · Landsret stadfæster dom for modtagelse af bestikkelse i form af Michelin-middag for ansat i Forsvaret			13.11.2024
	Landsretten · Dom om mandatsvig og bestikkelse i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse			16.09.2024
	Landsretten · Landsretsdom for bestikkelse: Afdelingschef i offentlig myndighed dømt for at modtage konsulentopgaver fra ekstern leverandør			18.01.2024
	Byretten · Erstatning til vognmand efter ulovlig ændring af udbudsvilkår for garantikørsel			31.05.2024
	Byretten · Frifindelse i sag om bestikkelse i offentlig tjeneste			08.03.2022
	Klagenævnet for Udbud · Opsættende virkning nægtet i udbudssag om 700 mio. kr. reklamekontrakt i Københavns Lufthavn – tyrkiske straffesager mod vindende tilbudsgivers ledelse ikke tilstrækkeligt grundlag for udelukkelse			27.02.2026

Sammenfatning: sådan bedømmer Klagenævnet for Udbud en udelukkelsessag

Praksis kan sammenfattes i en toleddet prøvelse med to forskellige intensiteter.

Første led – er udelukkelsesgrunden påvist? Her prøver Klagenævnet for Udbud reelt, om ordregiveren har løftet sin bevisbyrde. Nævnet accepterer, at beviset kan hvile på andet end en dom: egne og andres erfaringer, kvalitetskontrolrapporter fra uvildig tredjepart, konkrete fakturaforhold og en politianmeldelse understøttet af dokumentation. Men nævnet kræver, at forsømmelsen kan henføres til **tilbudsgiveren selv**, at den er **konkret dokumenteret**, og at ordregiveren har foretaget en **selvstændig og forsvarlig vurdering** – ikke blot lagt en anden myndigheds ophævelse ukritisk til grund. Presseomtale, verserende tiltaler mod andre koncernselskaber og konkurrenters påstande er ikke nok. Har ordregiveren fravalgt den relevante frivillige udelukkelsesgrund, er dette valg bindende, og den obligatoriske § 136, nr. 4, kan ikke bruges som omvej til at genindføre den.

Andet led – er pålideligheden dokumenteret? Her træder nævnet et skridt tilbage. Ordregiveren har et betydeligt skøn, som kun tilsidesættes ved usaglighed, objektivt forkert grundlag eller åbenbar overskridelse af skønsgrænsen. De tre betingelser i § 138, stk. 3, er kumulative, og i praksis falder sagerne oftest på den tredje: dokumentationen skal vise **hvilke konkrete ændringer** der er gennemført i forhold til tidligere praksis, og **hvordan de er implementeret**. Et generelt driftsformat, en hensigtserklæring om fremtidig erstatningsbetaling og et direktørskifte, hvor den hidtidige ejer bliver i virksomheden, rækker ikke. Omvendt er erstatningsbetingelsen ikke aktiveret, blot fordi en tidligere ordregiver har fremsat et bestridt krav – der kræves dom eller anden afgørelse.

For **ordregiveren** er den praktiske lære: indhent det underliggende materiale, hør virksomheden, dokumentér vurderingen skriftligt, giv en passende frist til self-cleaning efter § 138, stk. 2, og begrund et afslag efter § 138, stk. 5. For **tilbudsgiveren**: oplys korrekt i ESPD'et om forhold omfattet af de tilvalgte udelukkelsesgrunde, og lever et self-cleaning-materiale, der er konkret, dateret, implementeret og knyttet til netop de personer og processer, der fejlede. For **konkurrenten**, der vil have en anden udelukket: forbered dokumentation af en helt anden kvalitet end avisartikler og formodninger – og vær opmærksom på, at klagefristerne i klagenævnslovens § 7 løber, selv om den nødvendige dokumentation først kan opnås gennem aktindsigt senere i forløbet.

LOV

Lov om Klagenævnet for Udbud § 7

Udbudsloven § 136

Udbudsloven § 137, stk. 1

Udbudsloven § 138, stk. 2-3, 5

PRAKSIS

Klagenævnet for Udbud · Opsættende virkning nægtet i udbudssag om 700 mio. kr. reklamekontrakt i Københavns Lufthavn – tyrkiske straffesager mod vindende tilbudsgivers ledelse ikke tilstrækkeligt grundlag for udelukkelse 27.02.2026

Klagenævnet for Udbud · Kendelse om Jammerbugt Kommunes udbud af rengøring: Evaluering af ydelsesberegning og vurdering af tilbudsgivers pålidelighed 20.01.2025

Klagenævnet for Udbud · Afvisning af opsættende virkning i sag om udelukkelse fra udbud på grund af tidligere kontraktophævelse 21.06.2024

Klagenævnet for Udbud · Afvisning af opsættende virkning i sag om udelukkelse fra udbud grundet alvorlige forsømmelser 01.02.2024

Klagenævnet for Udbud · Udelukkelse fra udbud på grund af tidligere kontraktmisligholdelse og utilstrækkelig self-cleaning 28.04.2023

Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om udelukkelse fra udbud grundet tidligere kontraktmisligholdelse 27.10.2022

REFERENCE Lovgrundlag

6 paragraffer

Lov om Klagenævnet for Udbud § 12

stk. 2

Udbudsloven § 135

stk. 1

Udbudsloven § 136		Udbudsloven § 137	stk. 1
Udbudsloven § 138	stk. 3	Udbudsloven § 159	stk. 3

MATERIALE Citerede afgørelser

30 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS 1

15.06.2012	Kystdirektoratets erstatningsansvar for overtrædelse af udbudsregler ved antagelse af tilbud med grundlæggende forbehold	88-2010
------------	--	---------

LANDSRET TEN · ANKEINSTANS 3

13.11.2024	Landsret stadfæster dom for modtagelse af bestikkelse i form af Michelin-middag for ansat i Forsvaret	9722-11350
16.09.2024	Dom om mandatsvig og bestikkelse i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse	6172-7399
18.01.2024	Landsretsdom for bestikkelse: Afdelingschef i offentlig myndighed dømt for at modtage konsulentopgaver fra ekstern leverandør	4633-5563

BYRET TEN · FØRSTE INSTANS 2

31.05.2024	Erstatning til vognmand efter ulovlig ændring af udbudsvilkår for garantikørsel	5543-6637
08.03.2022	Frifindelse i sag om bestikkelse i offentlig tjeneste	4621-5550

KLAGENÆVNET FOR UDBUD · NÆVN / KLAGEINSTANS 23

27.02.2026	Opsættende virkning nægtet i udbudssag om 700 mio. kr. reklamekontrakt i Københavns Lufthavn – tyrkiske straffesager mod vindende tilbudsgivers ledelse ikke tilstrækkeligt grundlag for udelukkelse	26/01202
27.11.2025	Afgørelse om opsættende virkning i sag om udbud af tolkerydelser til de danske regioner	25/10187
25.11.2025	Klagenævnet for Udbuds afgørelse i sagen om rammeaftale for sygeplejeartikler hos SKI	24/03446
20.01.2025	Kendelse om Jammerbugt Kommunes udbud af rengøring: Evaluering af ydelsesberegning og vurdering af tilbudsgivers pålidelighed	24/03756
21.06.2024	Afvisning af opsættende virkning i sag om udelukkelse fra udbud på grund af tidligere kontraktophævelse	24/05147
01.02.2024	Afvisning af opsættende virkning i sag om udelukkelse fra udbud grundet alvorlige forsømmelser	24/00121
28.04.2023	Udelukkelse fra udbud på grund af tidligere kontraktmisligholdelse og utilstrækkelig self-cleaning	22/14557
27.10.2022	Afslag på opsættende virkning i sag om udelukkelse fra udbud grundet tidligere kontraktmisligholdelse	22/09946

04.01.2022	Afvisning af opsættende virkning i sag om påstået konkurrencebegrænsende aftale ved udbud af kørselsservice	21/13871
08.04.2021	Afvisning af klage over udbudsevaluering efter kommunes anerkendelse og rettelse af fejl	20/07069
11.01.2021	Klage over tildeling af rammeaftale afvist: Vurdering af konkurrencebegrænsende aftaler og evalueringsmetode	20/08288
05.12.2019	Klage over påstået konkurrencefordrejning i udbud af trykkeriaftale afvist	18/09819
23.01.2019	Klage over tildeling af rammeaftale for rengøringsmidler afvist	18/07636
23.06.2017	Manglende pligt til at efterprøve tilbudsgivers oplysninger om opfyldelse af mindstekrav	17/00982
18.05.2017	Klage over manglende verifikation af mindstekrav og udelukkelsesgrunde i møbeludbud afvist	17/00067
31.01.2012	Afvisning af genoptagelse af udbudssag om krav til serviceattest	2011-0025471
10.01.2011	Annulteration af tildelingsbeslutninger grundet manglende dokumentation i udbud af rammeaftale	2010-0021535
16.09.2010	Afvisning af tilbud på grund af manglende og forældet dokumentation i udbud af lægemidler	2009-0020655
19.10.2009	Udelukkelse fra udbud på grund af uberettiget ophævelse af tidligere kontrakt var i strid med udbudsreglerne	2009-0019581
03.04.2009	Afvisning af tilbud på grund af for gammel serviceattest	2009-0018573
08.03.2004	Afvisning af tilbud på grund af manglende serviceattest var berettiget	03-239.453
17.02.2004	Afvisning af tilbud på grund af manglende serviceattest var berettiget	03-240.535
16.02.2004	Afvisning af tilbud på grund af manglende serviceattest var berettiget	03-236.811
PARKERINGSKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS		1
16.12.2024	Annulteration af parkeringsafgift grundet mangelfuld begrundelse ved to p-skiver	park-7399

12

PRAKSISOVERSIGT · KLAGENÆVNET FOR UDBUD

Praksisoversigt over ukonditionsmæssige tilbud, forbehold og mindstekrav

Klagenævnet for Udbuds praksis om afvisning af tilbud, forbehold over for grundlæggende elementer og grænserne for berigtigelse efter udbudslovens § 159, stk. 5

Version 2 · Opdateret 8. sep. 2026 · 64 afgørelser · 2000-2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Denne praksisoversigt kortlægger Klagenævnet for Udbuds praksis om, hvornår et tilbud er ukonditionsmæssigt og skal afvises – og hvornår ordregiver undtagelsesvis må lade tilbudsgiveren berigtige. Retsgrundlaget er ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i [udbudsloven § 2](#) sammenholdt med verifikationspligten i [§ 159, stk. 2](#), kontrolpligten i [stk. 3](#), berigtigelsesadgangen i [stk. 5](#) og afskæringsreglen i [stk. 6](#). Klagenævnet for Udbud anlægger en streng linje: et forbehold over for et mindstekrav eller et andet grundlæggende element gør tilbuddet ukonditionsmæssigt, tilbudsgiveren bærer selv risikoen for enhver uklarhed i sit eget tilbud, og manglende opfyldelse af et mindstekrav kan ikke repareres efter tilbudsfristen. Praksislinjen er bekræftet af domstolene helt til Højesteret, der i **Sag 88/2010** (Kystdirektoratet) pålagde en ordregiver erstatningsansvar for netop at have antaget et tilbud med et grundlæggende forbehold.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Klagenævnet for Udbud kræver, at ordregiver afviser ethvert tilbud, der indeholder et forbehold over for et mindstekrav eller et andet grundlæggende element i udbudsmaterialet – afvisningen er en pligt, ikke en mulighed.
- 02** Klagenævnet for Udbud lægger afgørende vægt på, at tilbudsgiveren selv bærer risikoen for fejl, uklarheder og modstridende oplysninger i sit eget tilbud, herunder i frivilligt vedlagt standardmateriale og datablade.
- 03** Klagenævnet for Udbud afviser, at et generelt "ja" til et mindstekrav kan reparere teknisk dokumentation i samme tilbud, der viser det modsatte – modstriden udgør i sig selv et forbehold.
- 04** Klagenævnet for Udbud accepterer berigtigelse af åbenlyse, ubetydelige fejl (forkert adressat, forkert mængdeangivelse, manglende datering, forkert filformat), men aldrig af tilbudslistens kerneindhold.
- 05** Manglende dokumentation for et MINDSTEKRAV kan hverken suppleres eller fuldstændiggøres efter tilbudsfristen – det ville svare til et nyt tilbud og er derfor udelukket.

- 06** Indlevering af en forkert eller ulæselig tilbudsliste sidestilles med, at tilbudslisten slet ikke er indleveret, og kan ikke berigtiges.
- 07** Efter udbudsloven § 159, stk. 5, har ordregiver en RET, men ikke en PLIGT, til at indhente supplerende oplysninger; pligten indtræder kun ved åbenlyse fejl, der er lette at berigtige.
- 08** Har ordregiver selv skrevet i udbudsmaterialet, at en konkret mangel medfører afvisning, er ordregiver efter § 159, stk. 6, afskåret fra at lade fejlen berigtige – ordregiver er bundet af sine egne regler.
- 09** Klagenævnet for Udbud kræver, at verifikationen efter § 159, stk. 2, sker FØR tildelingsbeslutningen – efterfølgende indhentning af manglende referencer helbreder ikke fejlen.
- 10** Ordregiver har ingen generel undersøgelsespligt og må som udgangspunkt lægge tilbudsgiverens egen bekræftelse til grund; kontrolpligten efter § 159, stk. 3, og § 164, stk. 2, udløses kun ved konkret, objektivt begrundet tvivl.
- 11** Forbehold, der ikke vedrører grundlæggende elementer, SKAL prissættes – og prissætningen skal dække den maksimale økonomiske risiko, ikke et sandsynlighedsvægtet gennemsnit.
- 12** Klagenævnet for Udbud afviser mindstekrav, der er så skønspregede og subjektive, at det ikke objektivt kan konstateres, om de er opfyldt – sådanne krav hører hjemme i den kvalitative evaluering.
- 13** Ændring af et mindstekrav undervejs i proceduren er som klart udgangspunkt en ændring af et grundlæggende element, og bevisbyrden for det modsatte påhviler ordregiver.
- 14** Klagers eget ukonditionsmæssige tilbud afskærer erstatning, fordi årsagsforbindelsen mellem ordregivers fejl og klagers tab da mangler.
- 15** Ordregiver må ikke inddrage sit forudgående kendskab til en tilbudsgiver til dennes fordel, når oplysningerne ikke fremgår af selve tilbuddet.

Retsgrundlaget: § 159 som omdrejningspunkt for § 1 konditionsmæssighedsvurderingen

Konditionsmæssighedsvurderingen hviler ikke på én bestemmelse, men på et samspil mellem principperne og procedurereglerne i udbudsloven.

Udbudsloven § 2, stk. 1 forpligter ordregiver til at overholde principperne om ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet. Det er dette princip Klagenævnet for Udbud gennemgående henviser til, når et tilbud med forbehold over for et mindstekrav antages eller afvises – pligten til at afvise et ukonditionsmæssigt tilbud er en direkte konsekvens af ligebehandlingsprincippet, ikke af en selvstændig afvisningshjemmel.

Udbudsloven § 159, stk. 2 er verifikationsbestemmelsen:

En ordregiver kan alene tildele kontrakten, hvis ordregiveren har verificeret, at tilbuddet opfylder de krav, der er fastsat i udbudsbekendtgørelsen og i det øvrige udbudsmateriale.

§ 159, stk. 3 pålægger ordregiver at foretage »en effektiv kontrol af oplysningerne og dokumentationen« – men kun i tvivlstilfælde. Den parallelle bestemmelse for tilbudsevalueringen findes i § 164, stk. 2.

§ 159, stk. 5 er berigtigelsesbestemmelsen. Ordregiver kan anmode om at få tilbuddet suppleret, præciseret eller fuldstændiggjort, når det er ufuldstændigt eller fejlbehæftet – men med den udtrykkelige begrænsning:

Anmodningen må ikke føre til, at ansøgeren eller tilbudsgiveren fremsætter en ny ansøgning eller et nyt tilbud.

§ 159, stk. 6 afskærer berigtigelse helt, når ordregiver selv har skrevet i udbudsmaterialet, at en konkret fejl medfører afvisning.

Forarbejderne til § 159 (lovforslag nr. L 19 af 7. oktober 2015) er usædvanligt detaljerede og styrer nævnets praksis direkte. Om stk. 5 hedder det, at bestemmelsen er »en kodificering af blandt andet EU-domstolens retspraksis, herunder afgørelse af 10. oktober 2013 Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser mod Manova A/S, C-336/12«, og at ordregiver ikke er forpligtet til at anmode om supplerung. Bemærkningerne opregner de tilladte eksempler: en manglende årsrapport, en manglende datering eller underskrift, »for få indsendte eksemplarer eller indsendelse i et forkert format«. Om afgrænsningen mod det nye tilbud anføres:

Det vil eksempelvis ikke betragtes som en fremsættelse af et nyt tilbud, hvis ansøgeren eller tilbudsgiveren efter anmodning, indsender relevante oplysninger, hvis det objektivt kan konstateres, at de relevante oplysninger forelå på tidspunktet for ansøgnings- eller tilbudsfristens udløb.

Og om mindstekrav specifikt:

Hvis ordregiver har fastsat kravet om indsendelse af specifik dokumentation som et mindstekrav, kan stk. 5 ikke benyttes til at indhente den manglende dokumentation eller supplere eller fuldstændiggøre den indsendte dokumentation, hvis det fremgår af udbudsmaterialet eller i øvrigt kan udledes af udbudsmaterialet, at manglende overholdelse af mindstekrav vil medføre afvisning.

Denne passus er den direkte kilde til den strenge mindstekravspraksis, der beskrives nedenfor. Der er pr. seneste konsolidering ingen vedtagne, ikke-konsoliderede ændringer af udbudsloven.

For bygge- og anlægsarbejder under tærsklen suppleres billedet af tilbudsloven. Bemærk her, at tilbudsloven § 7 a – indsat ved lov nr. 884 af 21. juni 2022 med virkning fra 1. juli 2022 – ikke handler om grundlæggende elementer, men om åbning af tilbud: tilbudsgivere »er berettiget til at blive bekendt med budsummer og eventuelle forbehold i umiddelbar tilknytning til åbningen«. Bestemmelsen er altså en gennemsigtighedsregel om forbehold, ikke en materiel afvisningsregel.

LOV

Tilbudsloven § 7a

Udbudsloven § 2, stk. 1

Udbudsloven § 159, stk. 2-6

Udbudsloven § 164, stk. 2

Klagenævnet for Udbuds prøvelseskompetence og

§ 2 prøvelsesintensitet

Klagenævnet for Udbud prøver **legaliteten** af ordregivers beslutninger, ikke deres hensigtsmæssighed.

Prøvelsesintensiteten falder i tre skarpt adskilte niveauer, og det er afgørende for udfaldet af en klage, hvilket niveau spørgsmålet placeres på.

1. Fuld prøvelse – konditionsmæssighed. Om et tilbud opfylder et mindstekrav er et retligt spørgsmål, som nævnet prøver fuldt ud. Nævnet fortolker selv udbudsmaterialets ordlyd, som da det i [21/05033](#) fastslog, at »pladefod« skulle forstås »ud fra en naturlig sproglig betydning som en flad genstand med ensartet tykkelse«, og i [21/04347](#) fortolkede kravet om overenskomstmæssig løn som gældende for den samlede, vægtede timepris pr. medarbejderkategori – ikke for hver enkelt timeprispost.

2. Begrænset prøvelse – kvalitativ evaluering. Ved evalueringen af kvalitative underkriterier har ordregiver et *vidt skøn*, som nævnet kun tilsidesætter ved åbenbart fejlskøn eller usaglighed. I [17/00374](#) og [21/05648](#) afviste nævnet at gå ind i det faglige skøn. Denne grænsedragning er praktisk vigtig: hvis et krav ikke er et mindstekrav, skal en mangelfuld besvarelse ikke føre til afvisning, men til lavere point – jf. [2008-0017582](#), hvor nævnet fastslog, at de kvalitative underkriterier ikke udgjorde mindstekrav.

3. Ingen kompetence. Nævnet kan ikke pålægge ordregiver at tildele klageren kontrakten ([22/17141](#)), kan ikke bringe en indgået kontrakt til ophør uden for reglerne om »uden virkning« ([17/00902](#)) og kan ikke behandle rent obligationsretlige krav som tilbudsvederlag ([17/00745](#)). I [2010-0021423](#) afviste nævnet endog en påstand om, at ordregiver var *berettiget* til at tage et tilbud i betragtning, med den begrundelse, at nævnet kun behandler klager over *overtrædelser* – ikke spørgsmål om ordregivers befojelser.

Endelig gælder et påstandsprincip: nævnet kan som udgangspunkt ikke inddrage forhold, ingen part har gjort gældende ([2015-95](#)) – dog med en officialbeføjelse i særlige tilfælde, jf. [2013-0034279](#), hvor nævnet fandt sig *bundet* af parternes fælles forståelse af, hvad der var et ufravigeligt mindstekrav.

LOV	Lov om Klagenævnet for Udbud § 13, stk. 1	Udbudsloven § 162, stk. 1	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af kontrakt på kabelskabe: Vurdering af tilbuds konditionsmæssighed, begrundelse og dokumentation		03.02.2023
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning: Fejl i tilbudspris for stomiprodukter var ikke åbenbar for ordregiver		13.01.2023
	Klagenævnet for Udbud · Klage over udbud af rammeaftale om kontormøbler: Vurdering af mindstekrav, evalueringsmodel og begrundelsespligt		12.10.2022
	Klagenævnet for Udbud · Klage over evaluering og tildeling af kontrakt i udbud om affaldsindsamling på Bornholm		23.05.2022
	Klagenævnet for Udbud · Krav om overenskomstmæssig løn i udbudsmateriale var ikke et mindstekrav for hver enkelt timeprispost		28.02.2022
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud som ukonditionsmæssigt på grund af manglende opfyldelse af mindstekrav til responstid		10.04.2018
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af uklarhed om prissætning, der blev anset som et grundlæggende forbehold		29.09.2017
	Klagenævnet for Udbud · Klage over ændring af farvekrav i udbud af biler til hjemmeplejen		20.08.2015
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af erstatningskrav da klagers eget tilbud var ukonditionsmæssigt		07.05.2014
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af manglende erklæringer i konkurrencepræget dialog		06.04.2010
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud og vurdering af alternative tilbud på tilstandskrav i udbud om vejdrift		25.05.2009

§ 3 Forbehold over for grundlæggende elementer – afvisning er en pligt, ikke en mulighed

Et forbehold er en ensidig fravigelse fra udbudsmaterialet. Klagenævnet for Udbud sonder skarpt mellem forbehold over for *grundlæggende elementer* (som fører til obligatorisk afvisning) og andre forbehold (som skal prissættes).

Den klassiske illustration af, at afvisning er en **pligt**, er [20/11820](#). En entreprenør bød 9.695.550 kr. under forudsætning af, at tidsplanen blev forlænget med mindst en måned – og tilføjede selv, at der ellers skulle lægges 200.000 kr. til. Horsens Kommune antog tilbuddet til den lave pris. Nævnet fastslog, at et forbehold for tidsplanen vedrører et grundlæggende element, og at tilbudsgiverens egen prissætning af forbeholdet ikke gav kommunen ret til blot at lægge beløbet til entreprisesummen. Tildelingsbeslutningen blev annulleret.

Mønsteret er stabilt på tværs af årtier og kontraktstyper:

Sag	Forbeholdets genstand	Resultat
03-251.616	Standardforbehold om bygherrens sikkerhedsstillelse (AB 92 § 7) trods udtrykkeligt vilkår om det modsatte	Grundlæggende – afvisning var pligt
2008-0016663	Ret til at fakturere 80 % af ikke-leverede ydelser i strid med ufravigeligt faktureringsvilkår	Grundlæggende – afvisning berettiget
17/01810	Forbehold for etablering af udearealer i totalentreprise	Grundlæggende, da forbeholdet ikke kunne prissættes præcist nok
17/00902	Bemærkning om at priserne var »for information purposes only«	Grundlæggende – uklarhed om bindende prissætning
17/02037	Afregning af 300 kontroller efter timepris i strid med fast pris pr. kontrol	Grundlæggende – økonomisk risiko overført til ordregiver
17/00063	Forbehold om håndtering af forurennet jord	Grundlæggende – økonomisk risiko flyttet til bygherre
20/07225	»Split training schedule« i strid med mindstekrav om samlet uddannelsesperiode	Ukonditionsmæssigt

Den røde tråd er **risikoflytning**. I [17/02037](#) lagde nævnet vægt på, at forbeholdet »overførte en økonomisk risiko fra tilbudsgiver til ordregiver«, og i [17/00063](#) blev samme betragtning afgørende. Når risikofordelingen i kontrakten ændres, er elementet grundlæggende.

Et vigtigt modstykke: en bemærkning er ikke automatisk et forbehold. I [04-97.878](#) skelnede nævnet inden for samme tilbud: bemærkningen om, at rørplaceringen skulle *aftales med bygherren*, var ikke et forbehold, fordi der ikke var tale om en ensidig fravigelse – mens bemærkningen om at anvende skråboring »i størst muligt omfang« var et forbehold, fordi den gav tilbudsgiveren en ensidig ret til at fravige den foreskrevne metode. Tilsvarende fandt nævnet i [19/06304](#), at en undtagelse af nettopriser fra en tilbuds rabat ikke var et forbehold, fordi udbudsbetingelserne alligevel sikrede ordregiver den laveste pris.

Endelig: også et forbehold, der først opstår ved en for sen eller mangelfuld levering, rammer. I [18/08108](#) blev alle dele til vareprøverne afleveret inden fristen, men samlingen fortsatte bagefter – nævnet fandt, at kommunen var *forpligtet* til at afvise, da en accept reelt ville have givet tilbudsgiveren længere frist end de øvrige.

LOV	Tilbudsloven § 2, stk. 3	Udbudsloven § 2	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Annullering af tildelingsbeslutning grundet ukonditionsmæssigt tilbud med forbehold for tidsplan		15.03.2021
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud som ukonditionsmæssigt på grund af forslag om opdelt uddannelsesplan i strid med mindstekrav		29.09.2020
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af rammeaftale om legetøj afvist: Tilbud indeholdt ikke grundlæggende forbehold og udbudsmodel var lovlig		12.05.2020
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud grundet manglende overholdelse af tilbudsfrist for vareprøver		19.03.2019
	Klagenævnet for Udbud · Erstatning for ulovlig tildeling af kontrakt på grund af ukonditionsmæssigt tilbud		17.04.2018
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af opsættende virkning i udbudssag om billetkontrol trods sandsynligt grundlæggende forbehold i vindende tilbud		26.01.2018
	Klagenævnet for Udbud · Klage over udbud af svømmehal: Forbehold for udearealer anset for grundlæggende, men opsættende virkning nægtet		05.12.2017
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af uklarhed om prissætning, der blev anset som et grundlæggende forbehold		29.09.2017
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud som ukonditionsmæssigt på grund af forbehold mod betalingsbetingelser		18.09.2008
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud med forbehold om sikkerhedsstillelse var berettiget		30.08.2004
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af fjernvarmeentreprise på baggrund af 'laveste pris', hvor en tidsmæssig fordel blev inddraget i vurderingen		13.05.2004

§ 4 Hvad Klagenævnet for Udbud lægger vægt på ved mindstekrav – modstrid mellem »ja« og dokumentation

Det mest markante og gentagne mønster i nævnets praksis er dette: **når tilbudsgiveren krydser »ja« til et mindstekrav, men den vedlagte tekniske dokumentation viser noget andet, er tilbuddet ukonditionsmæssigt.** Modstriden er i sig selv et forbehold, og »ja«-erklæringen redder ikke tilbuddet.

De centrale afgørelser:

- [19/08277](#) (Beredskabsstyrelsen/Scania): Scania havde svaret »Ja« til mindstekrav nr. 48 om tilkørselsvinkel, men den vedlagte tekniske dokumentation viste 11-12 grader mod de krævede minimum 13 grader efter DS/EN 1846. Nævnet fandt, at modstriden mellem erklæring og dokumentation udgjorde et forbehold, og annullerede tildelingen af rammeaftale 1.
- [22/14568](#) (REFA): Udbudsmaterialet krævede eksplicit, at »alt lys skal være LED lys«. Vinderen havde bekræftet at opfylde alle mindstekrav på tilbudslisten, men tilbød i et datablad halogen-tågeforlygter til de mindre renovationsbiler. REFA anførte, at tilbudslisten havde forrang og at der var tale om en åbenlys fejl i databladet. Nævnet afviste argumentet: der forelå et forbehold over for et teknisk mindstekrav, og da et mindstekrav er et grundlæggende element, var tildelingen i strid med [udbudsloven § 2](#).
- [17/00486](#) (snepløve): Tilbudsgiveren bekræftede i følgebrevet at opfylde alle krav, men de tekniske specifikationer beskrev plovbladet som et »ensektionsstålblad af kvalitetsstål«, hvor kravet var maksimalt 50 % stål. Nævnet lagde afgørende vægt på, at tilbudsgiveren bærer ansvaret for indholdet af sit tilbud, og at oprindelsen i en standardbrochure ikke ændrede noget.
-

[17/00485](#) (kombispredere): Samme tilbudsgiver, samme mekanisme – et frivilligt vedlagt salgsmateriale angav spredbredde op til 10,5 m mod det krævede 12 m. Nævnet fastslog, at ordregiver er berettiget til at inddrage *alle* dele af det fremsendte tilbud, herunder frivilligt vedlagt materiale.

- [20/14138](#) (Vestdavit/FMI): Tilbudsgiveren havde svaret »Ja« til, at udstyr ikke måtte optage plads på hangardækket, men en af tilbudsgiverens egne tegninger viste entydigt det modsatte. Nævnet: risikoen for uklarheden påhviler tilbudsgiveren.

De faktorer, der gentagne gange afgør udfaldet, er:

- **Hvad står der faktisk i tilbuddets bilag?** Nævnet læser hele tilbudsmaterialet, ikke kun afkrydsningsskemaet.
- **Er der objektivt konstaterbar modstrid?** Hvis dokumentationen bare er tavs, men ikke modsigende, er tilbuddet konditionsmæssigt – jf. [19/05183](#), hvor frivilligt vedlagte, utilstrækkelige testrapporter *ikke* gjorde tilbuddet ukonditionsmæssigt, fordi udbudsmaterialet slet ikke krævede dokumentation for det pågældende mindstekrav.
- **Hvem bærer bevisbyrden for opfyldelsen?** Kræver udbudsmaterialet dokumentation, skal tilbudsgiveren *godtgøre* opfyldelsen. I [2013-0035512](#) og [2013-0035513](#) (høreapparater) var det ikke tilstrækkeligt at henvise til et produktblad, der ikke beskrev den påberåbte funktionalitet nærmere. Tilsvarende i [2014-9801-](#), hvor generelle oversigtsbilleder og reklamemateriale ikke opfyldte kravet om konkrete tegninger og levetidseftervisning, og i [2012-0032373](#), hvor testrapporter for andre modeller end det fremviste demoskab ikke var tilstrækkelige.
- **Vareprøver kan bruges til konditionsmæssighed – hvis materialet siger det.** I [19/03454](#) kunne regionerne afvise et tilbud, fordi bindebåndene på de indsendte operationskitler knækkede. Omvendt i [22/14551](#), hvor vareprøverne ifølge udbudsmaterialet kun skulle bruges til kvalitativ evaluering – og derfor ikke kunne bære en afvisning.

En særlig variant: også en *uklar besvarelse* kan blive fatal. I [2011-0024989](#) var mindstekravet skyggebooking for »ministre og delegerede«, mens tilbuddet lovede det for »specielle VIP deltagere« – nævnet fandt afvisningen berettiget, fordi besvarelsen fremstod som en fravigelse eller i hvert fald skabte betydelig usikkerhed, og risikoen herfor bar tilbudsgiveren.

LOV	Udbudsloven § 2	Udbudsloven § 159, stk. 3	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Annulation af tildelingsbeslutning på grund af manglende verifikation af egnethed og manglende opfyldelse af mindstekrav til LED-lys		29.08.2023
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af kontrakt på kabelskabe: Vurdering af tilbuds konditionsmæssighed, begrundelse og dokumentation		03.02.2023
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af modstridende oplysninger i tegning og manglende overholdelse af sprogkrav		30.03.2021
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tekniske specifikationer i udbud af lastbilchassiser til Beredskabsstyrelsen		14.12.2020
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af kontrakt på varmetæpper afvist trods mangelfuld dokumentation for mindstekrav		06.12.2019
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af vareprøvers manglende opfyldelse af mindstekrav til operationskitler		05.09.2019
	Klagenævnet for Udbud · Tilbagekaldelse af tildelingsbeslutning på grund af manglende opfyldelse af mindstekrav i tilbudsmateriale		28.09.2017

Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på sneplove på grund af modstridende oplysninger i tilbudsmaterialet	18.09.2017
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud som ukonditionsmæssigt på grund af manglende dokumentation	23.03.2015
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på høreapparater på grund af manglende dokumentation for teknisk mindstekrav	19.06.2014
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på høreapparater grundet manglende dokumentation for opfyldelse af tekniske mindstekrav	18.06.2014
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på stinkskabe som ukonditionsmæssigt på grund af manglende overholdelse af højde- og dokumentationskrav	11.12.2012
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud som ukonditionsmæssige i udbud om tjenesteydelser til EU-formandskab	30.09.2011

§ 5 Berigtigelse efter § 159, stk. 5 – ret, ikke pligt, og grænsen mod det nye tilbud

Udbudsloven § 159, stk. 5 er den mest omstridte bestemmelse på området. Klagenævnet for Udbud har udviklet en fast todelst test.

Første led: ordregiver har en RET, ikke en PLIGT. Dette blev udtrykt klart i [24/12196](#), hvor en el-installatør havde indsendt tre referencer, hvoraf ingen nåede mindstekravets 200.000 kr.:

Klagenævnet finder, at tilbuddet fra Røder & Mortensens Eftf. A/S ikke for Københavns Kommune fremstod som indeholdende en åbenlys fejl, der nemt kunne berigtiges med hensyn til angivelse af referencernes værdier. Herefter, og da ordregiveren efter udbudslovens § 159, stk. 5, har ret – men ikke pligt – til at indhente supplerende oplysninger, hvis der er indgivet et mangelfuldt eller fejlbehæftet tilbud, er det klagenævnets foreløbige vurdering, at Københavns Kommune ikke har overtrådt udbudsreglerne.

Pligten indtræder altså kun ved **åbenlys fejl, der er lette at berigtige** – en formulering nævnet henter direkte fra EU-Domstolens og Rettens praksis, herunder Rettens dom i sag T-195/08, *Antwerpse Bouwwerken*.

I [22/17141](#) havde en leverandør angivet priser pr. stk. i stedet for pr. gram, hvilket gav evalueringspriser op til seks gange konkurrenternes. Alligevel fandt nævnet ikke, at kommunen havde pligt til at reagere: markedet var præget af store prisudsving og usikker prisdannelse, og fejlen var derfor ikke *åbenbar*. Afgørelsen viser, at kravet om åbenbarhed vurderes ud fra ordregivers synsvinkel på evalueringstidspunktet – ikke ud fra, hvad der bagefter viser sig at være sket.

Andet led: berigtigelsen må ikke svare til et nyt tilbud. Her ligger den skarpeste grænse. [23/14833](#) (BKI Foods) er ledende. Tilbudsgiveren uploadede ved en fejl tilbudslisten fra et tidligere, annulleret udbud. Nævnet udtalte:

Berigtigelse af tilbuddet i form af indlevering af en korrekt tilbudsliste indebærer en ændring af tilbuddet af afgørende evalueringsmæssig betydning. Det adskiller sig dermed væsentligt fra den situation, hvor et tilbud berigtiges ved, at en tilbudsgiver efter tilbudsfristens udløb anmodes om at berigtige sit tilbud ved at fremsende dokumentation for referencer, manglende årsrapport eller ved at søge uklarheder afklaret eller udbedre formelle fejl.

Nævnet fastslog, at indsendelsen af den forkerte tilbudsliste **svarede til, at tilbudslisten slet ikke blev indleveret**, og at en efterfølgende fremsendelse ville udgøre et nyt tilbud, jf. Domstolens dom i sag C-387/14, *Esaprojekt*. Det gjorde ingen forskel, at metadata kunne dokumentere, at den korrekte liste var udfyldt før fristen:

Det er BKI som tilbudsgiver, der bærer risikoen for fejl og ufuldstændigheder i tilbuddet.

Linjen er siden gentaget og udbygget. I [26-03482](#) uploadede en tilbudsgiver tilbudslisten som PDF i stedet for Excel, hvorved kun én af seks delaftalers priser var synlig. Nævnet udtalte:

Da Mensk ikke inden for fristen for afgivelse af endeligt tilbud i overensstemmelse med udbudsbetingelserne indleverede oplysningerne vedrørende delaftalerne 1-5, der var helt centrale for tilbuddet, var Gribskov Kommune berettiget til at afvise tilbuddet vedrørende delaftalerne 1-5 som ukonditionsmæssigt (...). Kommunen var således ikke berettiget eller forpligtet til efter tilbudsfristens udløb at lade Mensk berigtige fejlen.

Det hjalp ikke, at en fuldstændig tilbudsliste var indleveret med det *indledende* tilbud – udbudsbetingelserne fastslog udtrykkeligt, at kun det endelige tilbud indgik i vurderingen. Samme mekanisme ramte i [25/05278](#), hvor uploadede referencedokumenter var tomme eller manglede filendelser.

Grænsen mellem tilladt og forbudt kan sammenfattes:

Tilladt berigtigelse	Forbudt – svarer til nyt tilbud
Manglende årsrapport eller ESPD-dokument	Manglende dokumentation for et <i>mindstekrav</i>
Manglende datering eller underskrift	Manglende eller forkert tilbudsliste
Forkert filformat, for få eksemplarer	Manglende priser for en delaftale
Åbenlys adressering til forkert kunde	Ændret teknisk løsning eller nye ydelsesforudsætninger
Åbenlys forkert mængdeangivelse	Nye referencer eller nye lokationer

Et godt eksempel på den tilladte side er netop [22/14568](#): selv om nævnet gav klageren medhold vedrørende LED-kravet, blev påstanden om, at tilbuddet var uanvendeligt fordi dokumentation var adresseret til en anden kunde og angav fem i stedet for fire biler, **ikke** taget til følge – det var åbenlyse, ubetydelige fejl. På samme måde godkendte nævnet i [2011-0025190](#) en forkert angivet vedståelsesfrist og referenceprisperiode, der stammede fra et tidligere annulleret udbud, som åbenbar fejlskrift – bl.a. fordi tilbudsgiveren havde underskrevet en tilbudsliste med de korrekte oplysninger og ikke havde markeret det som forbehold.

Endelig sætter [21/05648](#) rammen for lovlig afklaring efter fristen: ordregiver havde forinden identificeret og *kapitaliseret* de afvigelser, henvendelsen angik, så henvendelsen ikke kunne forbedre tilbuddet – den tjente alene til at afklare uklarheder og åbenlyse fejl. Modsat i [17/00745](#), hvor en tilbudsgiver efter fristen oplyste, at afgang i praksis kunne ske på 15 minutter mod tilbuddets 1 time – nævnet anså det for en ændring af tilbuddet, ikke en præcisering, og ordregiver var afskåret fra at tage det i betragtning.

LOV

Udbudsloven § 2

Udbudsloven § 159, stk. 5

PRAKSIS

Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud som ukonditionsmæssigt: Manglende priser i tilbudsliste efter PDF-fejl 31.08.2026

Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikationsansøgning grundet tekniske fejl i uploadede referencedokumenter og spørgsmålet om ordregivers pligt til berigtigelse 18.12.2025

Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af manglende opfyldelse af referencekrav 04.04.2025

Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af indlevering af forkert tilbudsliste 19.01.2024

Klagenævnet for Udbud · Annulation af tildelingsbeslutning på grund af manglende verifikation af egnethed og manglende opfyldelse af mindstekrav til LED-lys	29.08.2023
Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning: Fejl i tilbudspris for stomiprodukter var ikke åbenbar for ordregiver	13.01.2023
Klagenævnet for Udbud · Klage over evaluering og tildeling af kontrakt i udbud om affaldsindsamling på Bornholm	23.05.2022
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud som ukonditionsmæssigt på grund af manglende opfyldelse af mindstekrav til responstid	10.04.2018
Klagenævnet for Udbud · Klage over udbud af rammeaftale om varme drikkevarer: Vurdering af tilbuds konditionsmæssighed	14.09.2012

§ 6 Mindstekrav kan ikke suppleres – og § 159, stk. 6 binder ordregiver til sine egne varsler

Hvor § 159, stk. 5, giver en ret, sætter mindstekravsdoktrinen og § 159, stk. 6 en absolut spærre.

Mindstekrav kan ikke suppleres. Ledende er [21/09803](#) (Ecolog). Københavns Kommune havde stillet mindstekrav om mindst én reference omfattende drift af minimum 40 lokationer og minimum 15.000 ugentlige podninger. Ecolog anførte i sit ESPD over 440.000 PCR-test ugentligt og 17 »recipients«, men ingen oplysning om 40 lokationer under én reference. Ecolog gjorde gældende, at der var tale om en sproglig misforståelse, og at kommunen burde have bedt om en præcisering. Nævnet afviste:

Afgørende var det, at det manglende krav var et mindstekrav. I sådanne tilfælde er en ordregiver hverken forpligtet eller berettiget til at anmode tilbudsgiveren om at eftersende dokumentation, da det ville svare til at fremsætte et nyt tilbud.

Bemærk dobbeltheden: ordregiver er hverken *forpligtet* eller *berettiget*. Dette er en skærpelse i forhold til den almindelige § 159, stk. 5-praksis, hvor spørgsmålet blot er, om ordregiver har en pligt.

§ 159, stk. 6 – ordregivers egne varsler binder. [25/04989](#) (nitrilhandsker) illustrerer det skarpt. Regionerne havde selv defineret krav nr. 27 om oplysninger om allergene stoffer, restindhold og detektionsgrænser som et *mindstekrav* med afvisning som sanktion. Vinderens tilbud manglede oplysningerne i det obligatoriske bilag 4, selv om nogle af dem fremgik af et vedlagt datablad. Regionerne påberåbte sig § 159, stk. 5. Nævnet fandt, at regionerne netop ved at betegne kravet som et minimumskrav for, at tilbuddet kunne tages i betragtning, havde sanktioneret manglen med afvisning – og at ordregiver derfor efter § 159, stk. 6 var **afskåret** fra at lade tilbuddet berigtige. Tildelingsbeslutningen blev annulleret.

Denne linje er forudsat allerede i forarbejderne: »Det påhviler således ordregiveren at overholde de regler, som denne selv har fastsat.« Omvendt bemærkes det i forarbejderne, at brugen af stk. 5 ikke er udelukket, hvis ordregiver alene har anført, at et dokument *skal* afleveres, uden at angive at overtrædelse medfører afvisning.

Praksis før udbudsloven pegede i samme retning. I [2010-0021423](#) fastslog nævnet, at den udvidede dialogadgang i en konkurrencepræget dialog ikke giver ordregiver ret til at se bort fra manglende overholdelse af krav udtrykkeligt formuleret som »pligtsmæssige oplysninger«. Og i [2011-0024941](#) ændrede det ikke noget, at bygherrerådgiveren *selv* havde bedt om den manglende ISO- og KMO-dokumentation efter fristen – tilbuddet var ukonditionsmæssigt allerede ved fristens udløb.

Ordregivers forudgående kendskab må ikke redde tilbudsgiveren. [24/12196](#) formulerer dette som et selvstændigt princip:

Det er en konsekvens heraf og af det almindelige ligebehandlingsprincip, at en ordregiver ikke kan inddrage tidligere erfaringer med en konkret tilbudsgiver til fordel for denne tilbudsgiver, hvis ikke der er konkret grundlag herfor i det indleverede tilbud.

Klageren havde argumenteret for, at Københavns Kommune som mangeårig kunde vidste, at virksomheden kunne løfte opgaver over 200.000 kr. Det var netop derfor, argumentet måtte afvises: fordele afledt af et hidtidigt samarbejde skal udlignes, ikke udnyttes.

LOV	Udbudsloven § 2	Udbudsloven § 159, stk. 5, 6	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Delaftale om nitrilhandsker annulleret: Mangelfulde oplysninger om kemiske stoffer og allergener førte til ukonditionsmæssighed		03.02.2026
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af manglende opfyldelse af referencekrav		04.04.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud grundet manglende dokumentation for mindstekrav til teknisk formåen		03.06.2022
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af manglende dokumentation efter tilbudsfristens udløb		22.09.2011
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af manglende erklæringer i konkurrencepræget dialog		06.04.2010

§ 7 Prissætning af ikke-grundlæggende forbehold

Vedrører et forbehold ikke et grundlæggende element, skal det derimod prissættes, så tilbuddene bliver sammenlignelige. Det er ordregivers pligt, ikke en valgmulighed.

I [03-245.287](#) havde alle tilbudsgivere bortset fra klageren taget standardforbehold om brand- og stormskadeforsikring samt vinterforanstaltninger. Ordregiverne argumenterede for, at det var branchepraksis at tage forbeholdene og frafalde dem ved kontraktindgåelsen. Nævnet afviste, at national branchepraksis kan tilsidesætte EU-udbudsreglerne, fandt at forbeholdene var reelle, men ikke grundlæggende – og fastslog, at ordregiver derfor havde **pligt** til sagligt og korrekt at prissætte dem.

Målestokken for prissætningen fastlagde nævnet i [2008-0017601](#). Københavns Kommune havde prissat et vinterforanstaltningsforbehold ud fra en 35 % sandsynlighed for hård vinter og nåede 100.000 kr. Nævnet fandt dette i strid med ligebehandlingsprincippet: prissætningen skal dække den **maksimale økonomiske risiko** for at sikre reel sammenlignelighed. Den korrekte prissætning var 240.000 kr.

En tredje regel: prissætningen må ikke bygge på oplysninger, tilbudsgiveren selv leverer efter tilbudsafgivelsen. I [17/01810](#) havde Tårnby Kommune prissat et forbehold for udearealer til 2,6 mio. kr. baseret på tilbudsgiverens eget indledende tilbud. Nævnet fandt, at kommunen ikke havde løftet bevisbyrden for, at forbeholdet kunne prissættes tilstrækkeligt præcist, og at fremgangsmåden ikke levede op til kravet om, at tilbudsgiveren ikke må opnå en fordel ved sit forbehold – hvorved forbeholdet blev grundlæggende.

Denne bevisbyrdefordeling er central: **det er ordregiver, der skal godtgøre, at et forbehold kan prissættes med den fornødne sikkerhed.** Kan det ikke, bliver forbeholdet grundlæggende, og tilbuddet skal afvises. Samme mekanisme afgjorde [17/02037](#), hvor Midttrafik havde forsøgt at kapitalisere et prisforbehold, og [23/14083](#), hvor FMI selv havde tilføjet en post til vinderens reservedelsliste og anslået værdi og levetid ud fra et tidligere

ikke-bindende tilbud. Nævnet fandt, at FMI ikke havde iværksat en procedure efter § 159, stk. 5, og derfor ikke var berettiget til at »reparere« tilbuddet.

Den forvaltningsretlige ramme uden for udbudsloven peger samme vej. [Vejledning for bygherre](#) formulerer det klassisk:

Forbehold, som strider væsentligt mod udbudsgrundlaget og/eller ikke kan prissættes, medfører, at tilbuddet skal forkastes som ukonditionsmæssigt. Som en hovedregel kan bygherren gå ud fra, at forbehold vedrørende byggetid og vedrørende væsentlige juridiske bestemmelser i udbudsgrundlaget gør tilbuddet ukonditionsmæssigt.

Vejledningen tilføjer, at bygherren ikke må spørge en tilbudsgiver om prisen på et forbehold, »idet denne derved får lejlighed til at forbedre sit tilbud«, og at [forbehold om tiden ikke kan prissættes](#) og derfor altid medfører ukonditionsmæssighed – nøjagtigt den regel nævnet anvendte i [20/11820](#).

LOV	Udbudsloven § 2	Udbudsloven § 159, stk. 5	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om udbud af droner trods formodet ukonditionsmæssigt tilbud		22.02.2024
	Klagenævnet for Udbud · Annullering af tildelingsbeslutning grundet ukonditionsmæssigt tilbud med forbehold for tidsplan		15.03.2021
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af opsættende virkning i udbudssag om billetkontrol trods sandsynligt grundlæggende forbehold i vindende tilbud		26.01.2018
	Klagenævnet for Udbud · Klage over udbud af svømmehal: Forbehold for udearealer anset for grundlæggende, men opsættende virkning nægtet		05.12.2017
	Klagenævnet for Udbud · Klage over udbud af krydsombygning: Prissætning af forbehold, evalueringsmodel og gennemsigtighed		26.08.2009
	Klagenævnet for Udbud · Klage over manglende prissætning af forbehold i udbud af vejanlæg		09.06.2004

§ 8 Ordregivers verifikations- og kontrolpligt – hvornår skal der graves dybere?

Klagenævnet for Udbud opererer med et klart udgangspunkt: **ordregiver har ingen generel undersøgelsespligt**. Forarbejderne til [§ 159, stk. 2](#) siger det direkte: »Der påhviler ikke ordregiveren en generel pligt til at undersøge rigtigheden af oplysningerne i de afgivne tilbud.«

Dette blev omsat i [17/00982](#), hvor en konkurrent påviste, at det tilbudte produkt ifølge tilbudsgiverens egen hjemmeside havde pH 3,0, mens mindstekravet krævede et *alkalisk* produkt. Nævnet fandt alligevel, at Furesø Kommune måtte lægge tilbudsgiverens bekræftelse til grund: en undersøgelsespligt opstår kun, hvis det ud fra *selve tilbuddet* er åbenbart, at oplysningerne er forkerte – og en konkurrents påstand skaber ikke i sig selv en pligt.

Samme linje i [24/09041](#), hvor en konkurrent fremlagde billeddokumentation for, at den vindende måtte have synlige samlinger i strid med mindstekravet om »helstøbt vandkant uden synlige samlinger«. Kommunen indhentede en redegørelse fra tilbudsgiveren og producenten og indgik kontrakt. Nævnet:

Klagenævnet finder på den baggrund, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Guldborgsund Kommunes skønsmæssige vurdering af, at der ikke skulle foretages yderligere kontrol af oplysningerne og dokumentationen i tilbuddet fra BBN Nordic ApS inden kontraktindgåelsen.

Og i [19/05183](#) konkluderede nævnet, at frivilligt vedlagte, standardstridige testrapporter hverken dokumenterede eller sandsynliggjorde, at bekræftelsen var forkert – og at der derfor ikke objektivt var skabt tvivl, som udløste kontrolpligten efter [§ 164, stk. 2](#).

Men udgangspunktet er ikke absolut. To situationer skærper pligten markant:

Verifikation af egnethed skal ske FØR tildeling. Dette er den mest kontante skærpelse. I [22/14568](#) havde REFA først efter kontraktindgåelsen – og først efter en henvendelse fra konkurrenten – indhentet oplysninger om den fjerde manglende reference. Nævnet konstaterede:

REFA har dermed handlet i strid med udbudslovens § 159, stk. 2, ved at tildele og efterfølgende indgå kontrakt med Hessel uden forinden tildelingen at verificere om Hessel opfyldte minimumskraverne til egnethed.

At oplysningerne var historiske og forelå før tilbudsfristen, kunne ikke reparere den manglende rettidige verifikation. Verifikationspligten skal ses i sammenhæng med [§ 151, stk. 1](#), hvorefter ordregiver *før* tildelingsbeslutningen skal kræve dokumentation af den påtænkte vinder.

Modstrid i tilbuddet udløser undersøgelsespligt. I [17/00485](#) havde Vejdirektoratet oprindeligt tildelt kontrakten, men efter en konkurrentklage genoptog man evalueringen. Nævnet fandt, at det frivilligt vedlagte bilag »utvivlsomt« skabte tvivl om mindstekravene, at Vejdirektoratet havde foretaget en effektiv kontrol som påkrævet efter [§ 159, stk. 3](#), og at betingelserne for at tilbagekalde tildelingsbeslutningen efter [§ 170, stk. 1](#) var opfyldt. Afgørelsen er det praktiske modstykke til [17/00982](#): når modstriden ligger *inde* i tilbudsmaterialet, må ordregiver undersøge; når den kun kan påvises ved kilder uden for tilbuddet, er der ingen pligt.

Endelig kan ordregiver ikke afvise et tilbud uden at kunne løfte bevisbyrden for ukonditionsmæssigheden. I [19/03311](#) afviste Ringkøbing-Skjern Kommune et tilbud som ukonditionsmæssigt bl.a. fordi de tilbudte hvide T-shirts var gennemsigtige. En udtalelse fra Teknologisk Institut viste, at de var teknisk identiske med vinderens. Nævnet fandt, at kommunen ikke havde løftet bevisbyrden for en relevant forskel, at afvisningen var i strid med ligebehandlingsprincippet, og annullerede tildelingen. Tilsvarende i [20/14138](#), hvor FMI fik medhold på ét afvisningsgrundlag, men ikke på et andet, fordi FMI ikke havde godtgjort, at uklarheden om pumpekraft skabte usikkerhed om opfyldelsen af noget mindstekrav.

LOV	Udbudsloven § 151, stk. 1	Udbudsloven § 159, stk. 2, 3	Udbudsloven § 164, stk. 2
	Udbudsloven § 170, stk. 1		
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af opsættende virkning i sag om mindstekrav til måtter		17.10.2024
	Klagenævnet for Udbud · Annulation af tildelingsbeslutning på grund af manglende verifikation af egnethed og manglende opfyldelse af mindstekrav til LED-lys		29.08.2023
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af modstridende oplysninger i tegning og manglende overholdelse af sprogkrav		30.03.2021
	Klagenævnet for Udbud · Klage over afvisning af tilbud på vaskeløsning på grund af påstået manglende opfyldelse af mindstekrav		15.05.2020
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af kontrakt på varmetæpper afvist trods mangelfuld dokumentation for mindstekrav		06.12.2019
	Klagenævnet for Udbud · Tilbagekaldelse af tildelingsbeslutning på grund af manglende opfyldelse af mindstekrav i tilbudsmateriale		28.09.2017
	Klagenævnet for Udbud · Manglende pligt til at efterprøve tilbudsgivers oplysninger om opfyldelse af mindstekrav		23.06.2017

Når mindstekravet selv er problemet – uegnede, uklare og ændrede mindstekrav

§ 9

Et mindstekrav kan kun bære en afvisning, hvis det er formuleret klart nok til, at det objektivt kan konstateres, om det er opfyldt. Klagenævnet for Udbud har flere gange tilsidesat afvisninger, fordi kravet ikke levede op til dette.

Uegnede, skønspregede mindstekrav. I [2008-0018021](#) fandt nævnet, at krav som at et produkt »skal kunne fjernes i ét stykke«, være »nem at fjerne« og »blød og fleksibel« var af »så udpræget skønsmæssig og subjektiv karakter«, at de var uegnede som grundlag for afvisning – de burde have indgået i kvalitetsevalueringen. Modsat i [19/03454](#), hvor mindstekravene om, at bindebånd ikke måtte rives af, og at kitlerne skulle være antistatiske, blev anset for tilstrækkeligt objektive – bl.a. fordi »antistatisk« var præciseret funktionelt i spørgsmål/svar-runden.

Uklare henvisninger bliver ikke til mindstekrav. I [2012-0032712](#) havde ordregiver henvist til Arbejdstilsynets vejledninger. Nævnet fandt, at henvisningen ikke var tilstrækkelig klar og præcis til at etablere vejledningernes anbefalinger som udbudsretlige mindstekrav – vejledningerne bruger »ca.«, »normalt« og intervaller, hvilket ikke udgør de klare og entydige krav, der er nødvendige for at afvise et tilbud. Samme resultat i [2011-0025190](#), hvor kravspecifikationens brug af »ca.« og »fx« betød, at pakningsstørrelserne ikke var faste krav.

Uklarhed må ikke komme tilbudsgiveren til skade. Dette er den vigtigste modvægt til den ellers strenge praksis. I [25/04970](#) havde Region Hovedstadens Akutberedskab afvist et tilbud, fordi løsningsbeskrivelsen oversteg 20 sider. Udbudsmaterialet brugte formuleringerne »bør maksimalt fylde« og »kan ikke forventes«. Nævnet fandt *fumus boni juris* for, at afvisningen var i strid med [§ 2](#): de bløde formuleringer skabte uklarhed om, hvorvidt kravet var bindende, og der var indicier for, at regionen under forhandlingerne havde signaleret en mindre streng håndhævelse. Tilsvarende i [24/09713](#), hvor en afvisning byggede på et uklart formuleret egnethedskrav om teknisk kapacitet – også her fandt nævnet *fumus boni juris*, og ordregiver annullerede efterfølgende selv tildelingsbeslutningen. Og i [2012-0032741](#) var afvisningen decideret ulovlig, fordi udbudsbekendtgørelsen slet ikke havde stillet krav om oplysninger om økonomisk eller teknisk kapacitet.

Ændring af mindstekrav undervejs. [23/03579](#) er ledende. Hørsholm Kommune lempede to mindstekrav mellem indledende og endeligt tilbud, hvorved den tilbudsgiver, der først var ukonditionsmæssig, blev konditionsmæssig – og omvendt. Nævnet understregede, at ændringer af mindstekrav som et **klart udgangspunkt** er en ændring af grundlæggende elementer, og at **bevisbyrden for det modsatte påhviler ordregiver**. Kommunen kunne ikke løfte den, og tildelingen blev annulleret. Modsat i [2015-95](#), hvor en fravigelse af farvekravet for de første 9 af 25 biler *efter* kontraktindgåelse ikke blev anset for væsentlig, fordi kravet fortsat gjaldt for flertallet.

Kravene må ikke være umulige. I [04-37.538](#) var det i strid med gennemsigtighedsprincippet at kræve, at glasfibercontainere skulle dokumenteres efter DS/EN 840-standarder, der er udviklet til plastbeholdere – kravet var umuligt at opfylde og påførte tilbudsgiverne unødige omkostninger.

LOV

[Udbudsloven § 2](#)[Udbudsloven § 164, stk. 1](#)

PRAKSIS

Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af uklar sidetalsbegrænsning i udbudsmateriale

02.07.2025

Klagenævnet for Udbud · Annullering af tildelingsbeslutning på grund af ulovlig ændring af mindstekrav i udbud med forhandling

30.11.2023

Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af vareprøvers manglende opfyldelse af mindstekrav til operationskitler	05.09.2019
Klagenævnet for Udbud · Klage over ændring af farvekrav i udbud af biler til hjemmeplejen	20.08.2015
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af klage over tildeling af rammeaftale om affaldsmateriel, da krav til håndgrebshøjde ikke var et udbudsretligt mindstekrav	04.03.2013
Klagenævnet for Udbud · Klage over udbud af rammeaftale om varme drikkevarer: Vurdering af tilbuds konditionsmæssighed	14.09.2012
Klagenævnet for Udbud · Uegnede minimumskrav og mangelfuld begrundelse i udbud af sårbehandlingsprodukter	06.08.2009
Klagenævnet for Udbud · Udbud af affaldsbeholdere: Strid om dokumentationskrav og ligebehandling	02.09.2004

Klagebehandling ved Klagenævnet for Udbud: frister, gebyr, opsættende virkning og sanktioner

§ 10

Klagenævnet for Udbuds afgørelser er **bindende** – nævnet kan annullere, suspendere, udstede påbud og pålægge økonomiske sanktioner, jf. [lov om Klagenævnet for Udbud § 13, stk. 1](#). Nævnet er dermed ikke et rådgivende organ som mange forbrugerklagenævn.

Klagefrister følger [§ 7](#) og er absolutte:

Klagetype	Frist
Ikke udvalgt ved prækvalifikation (EU-udbud)	20 kalenderdage fra dagen efter afsendelse af underretning med begrundelse
Øvrige klager over EU-udbud	45 kalenderdage efter offentliggørelse af bekendtgørelse om indgået kontrakt
Kontrakt under rammeaftale med genåbning / dynamisk indkøbssystem	30 kalenderdage
Rammeaftale	6 måneder
Tilbudsloven / udbudslovens §§ 191-192	45 kalenderdage; 20 dage ved prækvalifikation

Gebyr og omkostninger. Klagegebyret er 10.000 kr., jf. [bekendtgørelse om Klagenævnet for Udbud § 5](#). Efter [§ 9](#) tilbagebetales gebyret, hvis klageren får helt eller delvist medhold – eller hvis ordregiver annullerer udbuddet efter klagens modtagelse. Nævnet kan da også pålægge ordregiver at betale klagerens sagsomkostninger; i [22/14568](#) blev REFA pålagt 30.000 kr. Omvendt betaler den tabende klager: 20.000 kr. i [24/12196](#) og 15.000 kr. i [26-03482](#). Kendelserne offentliggøres, jf. [§ 11](#).

Opsættende virkning er i praksis det afgørende processuelle spørgsmål på dette område. Efter [§ 12, stk. 2](#) har en klage indgivet i standstill-perioden automatisk opsættende virkning, indtil nævnet har taget stilling. Nævnet anvender tre kumulative betingelser: (1) *fumus boni juris* – at klagen umiddelbart har noget på sig, (2) uopsættelighed – alvorlig og uoprettelig skade, og (3) en interesseafvejning. Er blot én ikke opfyldt, tillægges klagen ikke opsættende virkning.

Uopsættelighedskravet er den store barriere. Nævnet afviser gang på gang opsættende virkning, selv når *fumus boni juris* er opfyldt – fordi tabet kan erstattes økonomisk. Se [19/07926](#) (tilbud med IP 55 mod krævet IP 65 var klart ukonditionsmæssigt), [17/02037](#), [17/01810](#) og [25/04970](#). Mest udførligt i [23/14083](#):

På det foreløbigt foreliggende grundlag finder klagenævnet herefter, at klageren ikke har godtgjort, at en beslutning om ikke at tillægge klagen opsættende virkning vil indebære, at klageren vil lide en alvorlig, uoprettelig skade. Klagenævnet har herved navnlig lagt vægt på, at der ved alle udbud består en påregnelig kommerciel risiko for ikke at opnå kontrakten, og at der ikke er oplysninger, der sandsynliggør, at klagerens eventuelle tab som følge af den påståede overtrædelse ikke vil kunne godtgøres ved en økonomisk erstatning.

Nævnet overvejede her udtrykkeligt, om betingelsen kunne lempes efter princippet i **C-35/15 P(R), Vanbreda Risk & Benefits**, men fandt ikke grundlag herfor.

Delkendelser som endelige afgørelser. Et markant praktisk træk: fordi det ofte er delkendelsen om opsættende virkning, der reelt afgør sagen, tilbagekalder ordregiver ofte tildelingsbeslutningen eller annullerer udbuddet, hvorefter klagen trækkes tilbage – og delkendelsen står som nævnets endelige afgørelse. Det gælder bl.a. [23/14833](#), [23/14083](#), [24/09041](#) og [19/07926](#). Delkendelserne har derfor betydelig præjudikatværdi trods deres foreløbige karakter.

Præcedens inden for nævnet. Klagenævnet for Udbud citerer aktivt sine egne tidligere kendelser. I [26-03482](#) henviste ordregiver – og nævnet fulgte linjen – udtrykkeligt til [BKI Foods-kendelsen](#) samt til kendelserne i *Privathospitalet Mølholm mod Region Syddanmark* og *Jacobs Douwe Egberts mod Syddansk Universitet*. BKI Foods fremstår dermed som den ledende afgørelse om berigtigelse af tilbudsliste.

LOV	Lov om Klagenævnet for Udbud § 7	Lov om Klagenævnet for Udbud § 12, stk. 1, 2
	Lov om Klagenævnet for Udbud § 13, stk. 1	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud som ukonditionsmæssigt: Manglende priser i tilbudsliste efter PDF-fejl	31.08.2026
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af uklar sidetalsbegrænsning i udbudsmateriale	02.07.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af manglende opfyldelse af referencekrav	04.04.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af opsættende virkning i sag om mindstekrav til måtter	17.10.2024
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om udbud af droner trods formodet ukonditionsmæssigt tilbud	22.02.2024
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af indlevering af forkert tilbudsliste	19.01.2024
	Klagenævnet for Udbud · Annulation af tildelingsbeslutning på grund af manglende verifikation af egnethed og manglende opfyldelse af mindstekrav til LED-lys	29.08.2023
	Klagenævnet for Udbud · Afgørelse om opsættende virkning i udbudssag om spildevandsudstyr	27.11.2019
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af opsættende virkning i udbudssag om billetkontrol trods sandsynligt grundlæggende forbehold i vindende tilbud	26.01.2018
	Klagenævnet for Udbud · Klage over udbud af svømmehal: Forbehold for udearealer anset for grundlæggende, men opsættende virkning nægtet	05.12.2017

§ 11 Erstatning: klagers eget ukonditionsmæssige tilbud afskærer kravet

Efter [lov om Klagenævnet for Udbud § 14, stk. 1](#) kan nævnet pålægge ordregiver at betale erstatning. Her viser praksis et markant og retssikkerhedsmæssigt vigtigt mønster: **klagerens eget tilbud bliver ofte den afgørende faktor**, og ordregiver kan under erstatningssagen gøre gældende, at klagerens tilbud også skulle have været afvist – selv om det ikke blev prøvet i den oprindelige sag.

Eksemplerne er talrige og entydige:

Sag	Klagers tilbuds mangel	Resultat
02-137.810	Manglende side 24 af 24-siders tilbudsliste	Ingen årsagssammenhæng – frifindelse
2008-0016730	Egne forbehold for grundlæggende elementer	Frifindelse, også for negativ kontraktinteresse
2008-0017371	Manglende opfyldelse af tekniske minimumskrav	Frifindelse
2010-0021910	»45 arb. dage fra ordre« mod fast, ikke-forhandlingsbar afleveringsdato	Frifindelse
2013-0034279	Møbler tilbudt kun med push-åbning, ikke også med greb	Frifindelse

Samme mekanisme kan afskære annullationspåstanden. I [20/00105](#) konstaterede nævnet ganske vist, at FMI havde begået en pointfejl til vinderens fordel – men da klagerens eget tilbud var ukonditionsmæssigt (bredde varieret via indlægssåler i stedet for selve skoene), kunne fejlen ikke føre til annullation.

Når klagers tilbud holder, tilkendes erstatning. I [17/00063](#) forsøgte DSB at pege på tre påståede forbehold i klagerens tidsplan. Nævnet gennemgik dem enkeltvis, afviste dem – og bemærkede bl.a., at et krav om levering af produktionstegninger 15 arbejdsdage før arbejdets start var *umuligt* at opfylde, fordi fristen lå før tilbudsfristen. Erstatningen blev fastsat skønsmæssigt til 500.000 kr. Tilsvarende blev der tilkendt erstatning for positiv opfyldelsesinteresse i [23/10641](#) i forlængelse af REFA-kendelsen.

To gennemgående træk ved erstatningsudmålingen: nævnet fastsætter beløbet **skønsmæssigt**, og det er **klageren, der bærer bevisbyrden** for tabets størrelse – men usikkerhed fører til nedslag frem for til frifindelse, når ansvarsgrundlaget og årsagssammenhængen er på plads.

LOV	Lov om Klagenævnet for Udbud § 14, stk. 1	Tilbudsloven § 2, stk. 3
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Erstatning for positiv opfyldelsesinteresse efter ulovlig tildeling af kontrakt om renovationsbiler Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af rammeaftale om fodtøj afvist på grund af klagers eget ukonditionsmæssige tilbud Klagenævnet for Udbud · Erstatning for ulovlig tildeling af kontrakt på grund af ukonditionsmæssigt tilbud Klagenævnet for Udbud · Afvisning af erstatningskrav da klagers eget tilbud var ukonditionsmæssigt Klagenævnet for Udbud · Afvisning af erstatningskrav på grund af manglende årsagssammenhæng, da klagers eget tilbud var ukonditionsmæssigt Klagenævnet for Udbud · Erstatningskrav afvist på grund af manglende årsagssammenhæng, da klagers eget tilbud var ukonditionsmæssigt Klagenævnet for Udbud · Afvisning af erstatningskrav på grund af ukonditionsmæssigt tilbud trods ordregivers udbudsfejl	14.02.2024 31.01.2020 17.04.2018 07.05.2014 18.10.2011 09.01.2009 24.03.2004

§ 12 Sammenhæng med domstolspraksis – Højesteret, landsret og byret

Klagenævnet for Udbuds kendelser kan indbringes for domstolene, og domstolene har på dette område **bekræftet og skærpet** nævnets linje snarere end korrigeret den.

Højesteret har taget stilling til kernespørgsmålet i **Sag 88/2010, Kystdirektoratet mod Montaneisen GmbH**, om minerydningen på Skallingen. Vinderen – Minegruppen – havde budt over 60 mio. kr. lavere end konkurrenten, men med et forbehold om, at prisen forudsatte, at det valgte detektionsudstyr kunne spore de eftersøgte genstande i de forudsatte dybder. Da opgaven var udbudt som en *resultatkontrakt*, hvor entreprenøren skulle bære metode- og materielrisikoen, flyttede forbeholdet risikoen tilbage til ordregiver. Højesteret fastslog:

Kystdirektoratet var derfor i medfør af artikel 2 i udbudsdirektivet forpligtet til at se bort fra Minegruppens tilbud.

Højesteret understregede, at forpligtelsen gælder, selv om ordregiver tidligere har orienteret markedet om en foreløbig tildeling. Dommen bekræfter dermed nævnets risikoflytningskriterium på øverste instansniveau – og går videre ved at fastslå, at overtrædelsen er **ansvarspådragende**. Om bevisbyrden for et alternativt hændelsesforløb udtalte Højesteret:

Højesteret finder, at det må påhvile Kystdirektoratet... at sandsynliggøre, at man, hvis Minegruppens tilbud var blevet afvist, ikke ville have antaget Montaneisens tilbud, men ville have annulleret udbuddet.

Da Kystdirektoratet ikke kunne løfte den bevisbyrde, blev der tilkendt erstatning for positiv opfyldelsesinteresse – skønsmæssigt 4 mio. kr.

Landsretten nåede samme resultat i **BS-2766/1996-VLR, IBF Nord m.fl. mod Aalborg Kommune**. Kommunen havde antaget et tilbud, der ikke var til stede ved tilbudsåbningen. Klagenævnet for Udbud havde fastslået overtrædelsen, og da kendelsen ikke var indbragt inden fristen, lagde landsretten den til grund. Landsretten fandt det godtgjort, at kommunen havde handlet ansvarspådragende, og at sagsøgerne – som de eneste konditionsmæssige bydende – ville have fået ordren:

Det bemærkes herved, at sagsøgte ikke har anført omstændigheder, som efter de valgte tildelingskriterier ville have udelukket sagsøgerne fra at komme i betragtning.

Der blev tilkendt 1,1 mio. kr. i positiv kontraktsinteresse.

Byretten har i **BS-6039/2023-SVE, Fynbus m.fl. mod vognmand**, stadfæstet nævnets erstatningskendelse i en sag om ulovlig ændring af et mindstekrav til vogntype 5 i flextrafikudbuddet FG6. Dommen viser samtidig, hvordan bevisbyrden falder ud i praksis: trafikelskaberne gjorde gældende, at klageren aldrig kunne have vundet, fordi hans vogn heller ikke opfyldte kravene. Retten udtalte:

Retten finder derfor, at Trafikelskaberne ikke ved en henvisning til skønserklæringen, har løftet bevisbyrden for, at den omhandlede Mercedes Sprinter ikke opfyldte det oprindelige mindstekrav.

Og fordi trafikelskaberne heller ikke havde belyst, om de mellemliggende tilbudsgivere havde egnede vogne, kom det dem processuelt til skade. Erstatningen på 600.000 kr. blev stadfæstet.

Samlet mønster: domstolene anvender samme materielle test som Klagenævnet for Udbud (grundlæggende element → obligatorisk afvisning), men lægger bevisbyrden for det kontrafaktiske forløb – »vi ville have annulleret udbuddet« eller »klageren kunne alligevel ikke have vundet« – på **ordregiver**. Det gør erstatningsansvaret reelt for ordregivere, der antager ukonditionsmæssige tilbud.

LOV

Lov om Klagenævnet for Udbud § 14, stk. 1

Udbudsloven § 2

PRAKSIS

Højesteret · Kystdirektoratets erstatningsansvar for overtrædelse af udbudsregler ved antagelse af tilbud med grundlæggende forbehold

15.06.2012

Landsretten · Erstatning for tabt fortjeneste ved overtrædelse af reglerne om offentligt udbud	14.03.2000
Byretten · Erstatning til vognmand efter ulovlig ændring af udbudsvilkår for garantikørsel	31.05.2024
Klagenævnet for Udbud · Erstatning for positiv opfyldelsesinteresse efter ulovlig tildeling af kontrakt om renovationsbiler	14.02.2024
Klagenævnet for Udbud · Annulation af tildelingsbeslutning på grund af manglende verifikation af egnethed og manglende opfyldelse af mindstekrav til LED-lys	29.08.2023

EU-retlig ramme: udbudsdirektivet og Domstolens

§ 13 berigtigelsespraksis

Hele § 159-komplekset gennemfører [udbudsdirektivet 2014/24/EU](#). Berigtigelsesadgangen svarer til [artikel 56, stk. 3](#), og ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet til [artikel 18](#). Forarbejderne til [§ 159, stk. 5 og 6](#), angiver udtrykkeligt, at bestemmelserne kodificerer EU-Domstolens dom i sag C-336/12, *Manova*.

Domstolens dom i sag **C-131/16, Archus og Gama**, er den mest direkte parallel til nævnets praksis. En tilbudsgiver havde indsendt en fejlbehæftet teknisk prøve og bad om at måtte udskifte den efter fristen.

Domstolen fastslog:

Princippet om ligebehandling af erhvervsdrivende, som er fastsat i artikel 10 i direktiv 2004/17, skal fortolkes således, at det er til hinder for, at den ordregivende myndighed som led i en offentlig udbudsprocedure opfordrer en tilbudsgiver til at fremlægge erklæringer eller dokumenter, som skulle fremsendes i medfør af udbudsspecifikationerne, og som ikke blev fremsendt inden for den frist, der var fastsat for afgivelsen af tilbuddene.

Domstolen præciserede dog, at princippet ikke er til hinder for, at ordregiver opfordrer til at **præcisere** tilbuddet eller til at **berigtige en åbenbar materiel fejl** – forudsat at opfordringen rettes til alle tilbudsgivere i samme situation, at de behandles ens og rimeligt, og at berigtigelsen ikke kan sidestilles med afgivelsen af et nyt tilbud. Det er nøjagtigt den todelte test, Klagenævnet for Udbud anvender i [23/14833](#) og [26-03482](#).

Dommen har også en processuel side af betydning for danske klagesager: en tilbudsgiver, hvis eget tilbud er afvist, bevarer sin retlige interesse i at anfægte tildelingen til konkurrenten, fordi en udelukkelse af vinderen kan føre til annulation og et nyt udbud – og dermed genoplive klagerens chance. Det harmonerer med, at Klagenævnet for Udbud realitetsbehandler sådanne klager, selv om erstatningskravet efterfølgende falder på manglende årsagssammenhæng.

Domstolen har senest i sag **C-812/24, PreZero Portugal**, taget stilling til berigtigelse af et manglende ESPD for en støttende enhed efter [artikel 63 i udbudsdirektivet](#). Sagen ligger tæt op ad forarbejdernes udtalelse om, at ordregiver som udgangspunkt kan anmode om at få fremsendt et manglende ESPD efter fristen, fordi dokumentet kun er et foreløbigt bevis og ikke er byrdefuldt at udarbejde – en position der markant adskiller sig fra behandlingen af tilbudslistor og mindstekravsdokumentation.

I [23/14833](#) henviste nævnet desuden til Domstolens dom i sag **C-387/14, Esaprojekt**, præmis 41-42, som grundlag for, at en efterfølgende fremsendelse af tilbudslisten ville udgøre et nyt tilbud, og til Rettens dom i sag **T-195/08, Antwerpse Bouwwerken**, om den snævre pligt til berigtigelse ved åbenlyse fejl. Klageren påberåbte sig samtidig **T-211/02, Tideland Signal** – uden held.

LOV

Udbudsloven § 2

Udbudsloven § 159, stk. 5, 6

PRAKSIS

EU-Domstolen · Udnyttelse af datterselskabers kapacitet i offentlige udbud og berigtigelse af manglende udbudsdokumentation (ESPD)	22.01.2026
EU-Domstolen · Offentlige kontrakter: Ligebehandling ved berigtigelse af tilbud og klageinteresse ved udelukkelse af eneste konkurrent	10.05.2017
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud som ukonditionsmæssigt: Manglende priser i tilbudsliste efter PDF-fejl	31.08.2026
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af indlevering af forkert tilbudsliste	19.01.2024

§ 14 Sammenfatning: den praktiske test i fem trin

Klagenævnet for Udbuds praksis om ukonditionsmæssige tilbud kan sammenfattes i en femtrinstest, som både ordregivere og tilbudsgivere kan anvende operationelt.

Trin 1 – Er kravet overhovedet et mindstekrav? Kun klare, entydige og objektivt konstaterbare krav kan bære en afvisning. Skønsprægede formuleringer (2008-0018021), henvisninger til vejledninger med »ca.« og »normalt« (2012-0032712) og bløde ord som »bør« og »kan ikke forventes« (25/04970) rækker ikke. Er kravet ikke et mindstekrav, skal en mangelfuld besvarelse afspejles i pointgivningen, ikke i en afvisning.

Trin 2 – Foreligger der en afvigelse i selve tilbuddet? Nævnet læser hele tilbudsmaterialet, herunder frivilligt vedlagte datablade, brochurer og tegninger (17/00485, 17/00486). Et generelt »ja« ophæver ikke en modstridende teknisk specifikation (19/08277, 22/14568). Tilbudsgiveren bærer risikoen for enhver uklarhed i sit eget tilbud.

Trin 3 – Er afvigelsen grundlæggende? Det afgørende kriterium er risikoflytning: ændrer forbeholdet kontraktens risikofordeling, prissætningsmekanisme eller tidsplan, er det grundlæggende, og afvisning er en pligt (Sag 88/2010, 20/11820, 17/00063). Er den ikke grundlæggende, skal den prissættes til den maksimale økonomiske risiko (2008-0017601) – og kan den ikke prissættes med den fornødne sikkerhed, bliver den grundlæggende (17/01810).

Trin 4 – Kan manglen berigtiges? Nej, hvis den vedrører et mindstekrav (21/09803), tilbudslistens kerneindhold (23/14833, 26-03482) eller en fejl, ordregiver selv har varslet afvisning for efter § 159, stk. 6 (25/04989). Ja – men kun som en *ret*, ikke en pligt – hvis der er tale om formelle mangler og åbenlyse, ubetydelige fejl (22/14568, 2011-0025190). Pligten indtræder alene ved åbenlyse fejl, der er lette at berigtige (24/12196).

Trin 5 – Har ordregiver verificeret rettidigt? Verifikation af, at tilbuddet opfylder udbudsmaterialets krav og at tilbudsgiveren er egnet, skal ske **før** tildelingsbeslutningen, jf. § 159, stk. 2 og § 151, stk. 1. Efterfølgende reparation helbreder ikke fejlen (22/14568). Opdager ordregiver derimod en fejl inden kontraktindgåelsen, giver § 170, stk. 1 adgang til at tilbagekalde tildelingsbeslutningen og genoptage evalueringen (17/00485).

Processuelt gælder til sidst en advarsel til klagerne: sagerne vindes sjældent på opsættende virkning, fordi uopsættelighedskravet næsten aldrig er opfyldt – og de vindes slet ikke på erstatningsstadiet, hvis klagerens eget tilbud viser sig ukonditionsmæssigt. Den grundigste gennemgang af eget tilbud er derfor det første, en klager bør foretage.

For beslægtede spørgsmål henvises til praksisoversigterne om [prækvalifikation og egnethed](#) og den generelle [udbudsret](#).

[Udbudsloven § 2, stk. 1](#)
[Udbudsloven § 151, stk. 1](#)
[Udbudsloven § 159, stk. 2-6](#)
[Udbudsloven § 170, stk. 1](#)

PRAKSIS	Højesteret · Kystdirektoratets erstatningsansvar for overtrædelse af udbudsregler ved antagelse af tilbud med grundlæggende forbehold	15.06.2012
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud som ukonditionsmæssigt: Manglende priser i tilbudsliste efter PDF-fejl	31.08.2026
	Klagenævnet for Udbud · Delaftale om nitrilhandsker annulleret: Mangelfulde oplysninger om kemiske stoffer og allergener førte til ukonditionsmæssighed	03.02.2026
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af uklar sidetalsbegrænsning i udbudsmateriale	02.07.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af manglende opfyldelse af referencekrav	04.04.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af indlevering af forkert tilbudsliste	19.01.2024
	Klagenævnet for Udbud · Annulation af tildelingsbeslutning på grund af manglende verifikation af egnethed og manglende opfyldelse af mindstekrav til LED-lys	29.08.2023
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud grundet manglende dokumentation for mindstekrav til teknisk formåen	03.06.2022
	Klagenævnet for Udbud · Annullering af tildelingsbeslutning grundet ukonditionsmæssigt tilbud med forbehold for tidsplan	15.03.2021
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tekniske specifikationer i udbud af lastbilchassiser til Beredskabsstyrelsen	14.12.2020
	Klagenævnet for Udbud · Erstatning for ulovlig tildeling af kontrakt på grund af ukonditionsmæssigt tilbud	17.04.2018
	Klagenævnet for Udbud · Klage over udbud af svømmehal: Forbehold for udearealer anset for grundlæggende, men opsættende virkning nægtet	05.12.2017
	Klagenævnet for Udbud · Tilbagekaldelse af tildelingsbeslutning på grund af manglende opfyldelse af mindstekrav i tilbudsmateriale	28.09.2017
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på sneplove på grund af modstridende oplysninger i tilbudsmaterialet	18.09.2017
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af klage over tildeling af rammeaftale om affaldsmateriel, da krav til håndgrebshøjde ikke var et udbudsretligt mindstekrav	04.03.2013
	Klagenævnet for Udbud · Klage over udbud af rammeaftale om varme drikkevarer: Vurdering af tilbuds konditionsmæssighed	14.09.2012
	Klagenævnet for Udbud · Klage over udbud af krydsombygning: Prissætning af forbehold, evalueringsmodel og gennemsigthed	26.08.2009
	Klagenævnet for Udbud · Uegnede minimumskrav og mangelfuld begrundelse i udbud af sårbehandlingsprodukter	06.08.2009

REFERENCE Lovgrundlag

6 paragraffer

[Lov om Klagenævnet for Udbud § 12](#)

stk. 2

[Lov om Klagenævnet for Udbud § 14](#)

stk. 1

[Udbudsloven § 2](#)

stk. 1

[Udbudsloven § 159](#)

stk. 2, 5, 6

[Udbudsloven § 164](#)

stk. 2

[Udbudsloven § 170](#)

stk. 1

MATERIALE Citerede afgørelser

64 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS

1

15.06.2012	Kystdirektoratets erstatningsansvar for overtrædelse af udbudsregler ved antagelse af tilbud med grundlæggende forbehold	88-2010
EU-DOMSTOLEN · EUROPÆISK DOMSTOL		2
22.01.2026	Udnyttelse af datterselskabers kapacitet i offentlige udbud og berigtigelse af manglende udbudsdokumentation (ESPD)	C-812/24
10.05.2017	Offentlige kontrakter: Ligebehandling ved berigtigelse af tilbud og klageinteresse ved udelukkelse af eneste konkurrent	C-131/16
LANDSRETTEEN · ANKEINSTANS		1
14.03.2000	Erstatning for tabt fortjeneste ved overtrædelse af reglerne om offentligt udbud	5451-6536
BYRETTEEN · FØRSTE INSTANS		1
31.05.2024	Erstatning til vognmand efter ulovlig ændring af udbudsvilkår for garantikørsel	5543-6637
KLAGENÆVNET FOR UDBUD · NÆVN / KLAGESTANS		59
31.08.2026	Afvisning af tilbud som ukonditionsmæssigt: Manglende priser i tilbudsliste efter PDF-fejl	26-03482
03.02.2026	Delaftale om nitrilhandsker annulleret: Mangelfulde oplysninger om kemiske stoffer og allergener førte til ukonditionsmæssighed	25/04989
18.12.2025	Afvisning af prækvalifikationsansøgning grundet tekniske fejl i uploadede referencedokumenter og spørgsmålet om ordregivers pligt til berigtigelse	25/05278
02.07.2025	Afvisning af tilbud på grund af uklar sidetalsbegrænsning i udbudsmateriale	25/04970
04.04.2025	Afvisning af tilbud på grund af manglende opfyldelse af referencekrav	24/12196
17.10.2024	Afvisning af opsættende virkning i sag om mindstekrav til måtter	24/09041
22.02.2024	Afslag på opsættende virkning i sag om udbud af droner trods formodet ukonditionsmæssigt tilbud	23/14083
14.02.2024	Erstatning for positiv opfyldelsesinteresse efter ulovlig tildeling af kontrakt om renovationsbiler	23/10641
19.01.2024	Afvisning af tilbud på grund af indlevering af forkert tilbudsliste	23/14833
30.11.2023	Annullering af tildelingsbeslutning på grund af ulovlig ændring af mindstekrav i udbud med forhandling	23/03579
29.08.2023	Annulation af tildelingsbeslutning på grund af manglende verifikation af egnethed og manglende opfyldelse af mindstekrav til LED-lys	22/14568
03.02.2023	Klage over tildeling af kontrakt på kabelskabe: Vurdering af tilbuds konditionsmæssighed, begrundelse og dokumentation	22/14551
13.01.2023	Afslag på opsættende virkning: Fejl i tilbudspris for stomiprodukter var ikke åbenbar for ordregiver	22/17141

12.10.2022	Klage over udbud af rammeaftale om kontormøbler: Vurdering af mindstekrav, evalueringsmodel og begrundelsespligt	21/05033
03.06.2022	Afvisning af tilbud grundet manglende dokumentation for mindstekrav til teknisk formåen	21/09803
23.05.2022	Klage over evaluering og tildeling af kontrakt i udbud om affaldsindsamling på Bornholm	21/05648
28.02.2022	Krav om overenskomstmæssig løn i udbudsmateriale var ikke et mindstekrav for hver enkelt timeprispost	21/04347
02.02.2022	Afslag på opsættende virkning i udbudssag om eldrevne renovationsbiler	22/00081
30.03.2021	Afvisning af tilbud på grund af modstridende oplysninger i tegning og manglende overholdelse af sprogkrav	20/14138
15.03.2021	Annullering af tildelingsbeslutning grundet ukonditionsmæssigt tilbud med forbehold for tidsplan	20/11820
14.12.2020	Klage over tekniske specifikationer i udbud af lastbilchassiser til Beredskabsstyrelsen	19/08277
29.09.2020	Afvisning af tilbud som ukonditionsmæssigt på grund af forslag om opdelt uddannelsesplan i strid med mindstekrav	20/07225
15.05.2020	Klage over afvisning af tilbud på vaskeløsning på grund af påstået manglende opfyldelse af mindstekrav	19/03311
12.05.2020	Klage over tildeling af rammeaftale om legetøj afvist: Tilbud indeholdt ikke grundlæggende forbehold og udbudsmodel var lovlig	19/06304
31.01.2020	Klage over tildeling af rammeaftale om fodtøj afvist på grund af klagers eget ukonditionsmæssige tilbud	20/00105
06.12.2019	Klage over tildeling af kontrakt på varmetæpper afvist trods mangelfuld dokumentation for mindstekrav	19/05183
27.11.2019	Afgørelse om opsættende virkning i udbudssag om spildevandsudstyr	19/07926
05.09.2019	Afvisning af tilbud på grund af vareprøvers manglende opfyldelse af mindstekrav til operationskitler	19/03454
19.03.2019	Afvisning af tilbud grundet manglende overholdelse af tilbudsfrist for vareprøver	18/08108
17.04.2018	Erstatning for ulovlig tildeling af kontrakt på grund af ukonditionsmæssigt tilbud	17/00063
10.04.2018	Afvisning af tilbud som ukonditionsmæssigt på grund af manglende opfyldelse af mindstekrav til responstid	17/00745
26.01.2018	Afvisning af opsættende virkning i udbudssag om billetkontrol trods sandsynligt grundlæggende forbehold i vindende tilbud	17/02037
05.12.2017	Klage over udbud af svømmehal: Forbehold for udearealer anset for grundlæggende, men opsættende virkning nægtet	17/01810
29.09.2017	Afvisning af tilbud på grund af uklarhed om prissætning, der blev anset som et grundlæggende forbehold	17/00902

28.09.2017	Tilbagekaldelse af tildelingsbeslutning på grund af manglende opfyldelse af mindstekrav i tilbudsmateriale	17/00485
18.09.2017	Afvisning af tilbud på snepløve på grund af modstridende oplysninger i tilbudsmaterialet	17/00486
23.06.2017	Manglende pligt til at efterprøve tilbudsgivers oplysninger om opfyldelse af mindstekrav	17/00982
20.08.2015	Klage over ændring af farvekrav i udbud af biler til hjemmeplejen	2015-95
23.03.2015	Afvisning af tilbud som ukonditionsmæssigt på grund af manglende dokumentation	2014-9801
19.06.2014	Afvisning af tilbud på høreapparater på grund af manglende dokumentation for teknisk mindstekrav	2013-0035513
18.06.2014	Afvisning af tilbud på høreapparater grundet manglende dokumentation for opfyldelse af tekniske mindstekrav	2013-0035512
07.05.2014	Afvisning af erstatningskrav da klagers eget tilbud var ukonditionsmæssigt	2013-0034279
04.03.2013	Afvisning af klage over tildeling af rammeaftale om affaldsmateriel, da krav til håndgrebshøjde ikke var et udbudsretligt mindstekrav	2012-0032712
11.12.2012	Afvisning af tilbud på stinkskebe som ukonditionsmæssigt på grund af manglende overholdelse af højde- og dokumentationskrav	2012-0032373
14.09.2012	Klage over udbud af rammeaftale om varme drikkevarer: Vurdering af tilbuds konditionsmæssighed	2011-0025190
18.10.2011	Afvisning af erstatningskrav på grund af manglende årsagssammenhæng, da klagers eget tilbud var ukonditionsmæssigt	2010-0021910
30.09.2011	Afvisning af tilbud som ukonditionsmæssige i udbud om tjenesteydelser til EU-formandskab	2011-0024989
22.09.2011	Afvisning af tilbud på grund af manglende dokumentation efter tilbudsfristens udløb	2011-0024941
06.04.2010	Afvisning af tilbud på grund af manglende erklæringer i konkurrencepræget dialog	2010-0021423
26.08.2009	Klage over udbud af krydsombygning: Prissætning af forbehold, evalueringsmodel og gennemsigtighed	2008-0017601
06.08.2009	Uegnede minimumskrav og mangelfuld begrundelse i udbud af sårbehandlingsprodukter	2008-0018021
25.05.2009	Afvisning af tilbud og vurdering af alternative tilbud på tilstandskrav i udbud om vejdrift	2008-0017582
09.01.2009	Erstatningskrav afvist på grund af manglende årsagssammenhæng, da klagers eget tilbud var ukonditionsmæssigt	2008-0016730
18.09.2008	Afvisning af tilbud som ukonditionsmæssigt på grund af forbehold mod betalingsbetingelser	2008-0016663
02.09.2004	Udbud af affaldsbeholdere: Strid om dokumentationskrav og ligebehandling	04-37.538

30.08.2004	Afvisning af tilbud med forbehold om sikkerhedsstillelse var berettiget	03-251.616
09.06.2004	Klage over manglende prissætning af forbehold i udbud af vejanlæg	03-245.287
13.05.2004	Klage over tildeling af fjernvarmeentreprise på baggrund af 'laveste pris', hvor en tidsmæssig fordel blev inddraget i vurderingen	04-97.878
24.03.2004	Afvisning af erstatningskrav på grund af ukonditionsmæssigt tilbud trods ordregivers udbudsfejl	02-137.810