

PRAKSISOVERSIGT · ENTREPRISERET

Praksisoversigt over licitation efter tilbudsloven

Klagenævnet for Udbuds praksis om offentlig og begrænset licitation, underhåndsbud, forbehold, forhandlingsforbud og erstatning

Version 2 · Opdateret 22. jul. 2026 · 47 afgørelser · 1999–2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Tilbudsloven regulerer indhentning af tilbud på offentlige og offentligt støttede bygge- og anlægsarbejder under EU-tærskelværdien, og bygger på tre udbudsformer: offentlig licitation, begrænset licitation og underhåndsbud. Praksis er næsten udelukkende skabt af Klagenævnet for Udbud, der siden 2001-loven har udviklet et fast mønster omkring ligebehandling og gennemsigtighed (§ 2, stk. 3), det skarpe forhandlingsforbud (§§ 10-11), sondringen mellem forbehold for grundlæggende elementer og kapitaliserbare forbehold, samt kravet om saglig og korrekt begrundet annullation. Denne oversigt samler de bærende linjer i nævnets kendelser og de forarbejder, de hviler på – og noterer, at lovforslag L 113 (fremsat 18. februar 2026) lægger op til at ophæve tilbudsloven og flytte reglerne til udbudsloven med virkning fra 1. januar 2027.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Tilbudsloven omfatter kun offentlige, offentligretlige og offentligt støttede bygherrer samt tilbudsgivere, der indhenter underentreprisetilbud til sådant byggeri; en privat bygherre bliver kun omfattet, hvis han KLART tilkendegiver at ville anvende loven – en uklar eller "meningsløs" henvisning i udbudsmaterialet er ikke nok.
- 02** Offentlige udbydere må ikke indhente underhåndsbud på arbejder over 3 mio. kr. ekskl. moms, og skal indhente mindst to underhåndsbud, når værdien overstiger 300.000 kr.; undtagelserne i § 12, stk. 3, nr. 1-5, skal efter forarbejderne fortolkes indskrænkende.
- 03** Der må højst indhentes tre underhåndsbud på samme arbejde – et fjerde kun hvis udbyderen har forbeholdt sig det og bud nr. 4 hentes uden for lokalområdet; udbyderen kan ikke starte forfra med en ny pulje underhåndsbud, men må afholde licitation.
- 04** Ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i § 2, stk. 3, er lovens omdrejningspunkt og efterprøves selvstændigt – vilkår om dekort, fradragspriser, sideordnede licitationer eller efterfølgende reduktion af entreprisens omfang er ulovlige, hvis de ikke fremgår klart og sagligt begrundet af udbudsmaterialet.
- 05** Et forbehold over for et GRUNDLÆGGENDE element – typisk tidsplanen, fællesbetingelser eller garantiforpligtelsen – medfører pligt til at afvise tilbuddet; et forbehold, der ikke rammer et grundlæggende element, må kun antages, hvis det kan prissættes objektivt.

- 06 Kapitalisering af et forbehold skal ske, så det arbejde, forbeholdet angår, MED SIKKERHED kan udføres for det prissatte beløb, og på grundlag af udbudsmaterialet – ikke ordregivers senere viden; kan en sikker prissætning ikke foretages, skal tilbuddet afvises.
- 07 At tilbudsgiveren selv har prissat sit forbehold giver ikke ordregiveren ret til at antage tilbuddet ved blot at lægge beløbet til entreprisesummen.
- 08 Risikoen for uklare eller tvetydige formuleringer i tilbuddet påhviler tilbudsgiveren – også når afvigelsen ikke er anført under overskriften "forbehold".
- 09 Ved tildelingskriteriet laveste pris må udbyderen kun forhandle med lavestbydende (§ 10); ved økonomisk mest fordelagtige bud højst med de tre bedst placerede (§ 11, stk. 1), og et afkald på forhandling i udbudsbetingelserne er bindende og kan ikke genkaldes.
- 10 Kan enighed ikke opnås med lavestbydende under forhandling, skal kontrakten som udgangspunkt tildeles på grundlag af det oprindelige tilbud – medmindre der er saglig grund til at annullere hele licitationen.
- 11 Et underkriterium, der reelt måler tilbudsgiverens generelle egnethed (håndværksmæssige kvalifikationer, erfaring med lignende opgaver), er et udvælgelseskriterium og kan ikke lovligt anvendes som tildelingskriterium.
- 12 Ved tildelingskriteriet laveste pris må udbyderen ikke inddrage andre fordele end prisen – f.eks. en kortere udførelsestid – medmindre kriteriet er økonomisk mest fordelagtige bud med tid som angivet underkriterium.
- 13 En klausul om, at bygherren "forbeholder sig ret til frit at vælge mellem de indkomne tilbud" eller til at forkaste alle tilbud, er uforenelig med § 8, stk. 1-2, og må ikke anvendes.
- 14 Forkastelse efter § 8, stk. 3, kræver, at det er OVERVEJENDE SANDSYNLIGT, at tilbudsgiveren ikke kan gennemføre arbejdet; bestemmelsen skal efter forarbejderne fortolkes indskrænkende og kan ikke bruges til at genoptage en allerede foretaget udvælgelse.
- 15 Strategisk prissætning – herunder lave lærlingetimepriser – er ikke i sig selv bevis for, at et tilbud er unormalt lavt; bevisbyrden for forkastelse påhviler udbyderen.
- 16 Annullation af en licitation kræver saglig grund; at annullere for at undgå at kontrahere med lavestbydende er usagligt, og en uunderbygget formodning om, at et konditionsmæssigt tilbud ikke kan opfyldes, er ikke tilstrækkelig.
- 17 Udbyderen skal give den KORREKTE begrundelse for annullationen hurtigst muligt, jf. § 14, stk. 1; en urigtig begrundelse er selvstændigt i strid med gennemsigtighedsprincippet, og bevisbyrden for, at en mundtlig begrundelse er givet, påhviler udbyderen.
- 18 Tilbud, der er indleveret rettidigt, skal åbnes samtidig på det forud fastsatte tidspunkt, og udsættelse af åbningen efter fristens udløb er i strid med loven; et for sent indleveret tilbud må ikke tages i betragtning.

19 Erstatning for positiv opfyldelsesinteresse forudsætter, at klageren godtgør, at han ville have fået kontrakten; ved laveste pris er dette typisk opfyldt for lavestbydende, men erstatningen udmåles skønsmæssigt med fradrag for faste udgifter og sparet risiko.

20 Kan årsagssammenhængen til den positive interesse ikke godtgøres, kan der tilkendes erstatning for negativ kontraktinteresse (forgæves tilbudsomkostninger) – men klageren skal dokumentere sit tab, og manglende dokumentation fører til frifindelse.

§ 1 Tilbudslovens anvendelsesområde: hvem er bundet, og hvornår

Tilbudsloven gælder efter [tilbudslovens § 1, stk. 1](#) for indhentning af tilbud på udførelse eller projektering og udførelse af bygge- og anlægsarbejder og for tildeling af ordren. Pligtssubjekterne er udtømmende angivet i [§ 1, stk. 2](#):

- statslige, regionale og lokale myndigheder og offentligretlige organer,
- andre udbydere, når de udbyder bygge- og anlægsarbejder, der modtager offentlig støtte, herunder garantier, og
- tilbudsgivere, når de indhenter tilbud hos underentreprenører til brug for en opgave for en bygherre omfattet af nr. 1 eller 2.

Forarbejderne understreger, at loven **alene forpligter dem, der indhenter tilbud** – tilbudsgiverne er ikke pligtssubjekter. Privat byggeri blev bevidst holdt uden for reguleringen, fordi private bygherrer "selv bærer den økonomiske risiko ved en svag konkurrence og har derfor det fornødne incitament" til at organisere konkurrencen.

En privat bygherre kan dog frivilligt underlægge sig loven, jf. [§ 1, stk. 4](#), men kun hvis han **klart** tilkendegiver det. Klagenævnet har fortolket kravet strengt. I [2010-0021780](#) afviste nævnet en klage over Bygma A/S' begrænsede licitation, fordi det hverken fremgik af licitationsbetingelserne eller på anden vis, at tilbudsloven skulle finde anvendelse – selv om licitationens faktiske tilrettelæggelse efter klagerens opfattelse gav indtryk heraf. Endnu skarpere i [2008-0017936](#), hvor en henvisning i tilbudslisten til "lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren af 1. september 2005" blev betegnet som "meningsløs" og resultat af "uprofessionel sagsbehandling" – og derfor ikke opfyldte kravet i [§ 1, stk. 4](#).

Også kredsen af offentligretlige organer efterprøves konkret. I [2009-0018634](#) fandt nævnet, at Landsforeningen Ældre Sagen hverken var et offentligretligt organ (ingen overvejende offentlig finansiering, ingen offentlig kontrol eller udpegningsret) eller havde udbudt et offentligt støttet byggearbejde; generelle drifts- og aktivitetstilskud fra bl.a. tips- og lottemidler er ikke støtte til det konkrete bygge- eller anlægsarbejde, jf. [§ 1, stk. 2, nr. 2](#).

Klagenævnets kompetence følger af [§ 16](#) sammenholdt med [lov om Klagenævnet for Udbud § 1, stk. 2](#).

Rækkevidden blev afgrænset i [26-04144](#), hvor en murermester klagede over at være suspenderet fra Helsingør Kommunes leverandørliste for byggeopgaver i intervallet 30.000 kr. til 3 mio. kr. Nævnet fastslog, at listen ikke er et dynamisk indkøbssystem, og at klagen ikke vedrørte et konkret udbud eller en licitation:

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

Nævnet tilføjede, at kompetencen ikke omfatter klager over almindelige forvaltningsretlige principper og grundsætninger som sådan.

LOV	Lov om Klagenævnet for Udbud § 1, stk. 2	Tilbudsloven § 1, stk. 1-4	Tilbudsloven § 16
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbud afviser klage over suspension fra kommunal leverandørliste – ikke et dynamisk indkøbssystem 01.07.2026 Klagenævnet for Udbud · Afvisning af klage da privat bygherre ikke var omfattet af tilbudsloven 08.07.2010 Klagenævnet for Udbud · Afvisning af klage over underhåndsbud, da Tilbudsloven ikke fandt anvendelse 06.05.2009 Klagenævnet for Udbud · Afvisning af klage da Ældre Sagen ikke var omfattet af Tilbudsloven 17.04.2009		

§ 2 De tre udbudsformer og licitationsbegrebet i § 4

Efter [tilbudslovens § 2, stk. 1](#) indhentes tilbud enten ved **offentlig licitation**, ved **begrænset licitation** eller ved **underhåndsbud**. [§ 4](#) definerer licitationen som en udbudsform, hvor "flere opfordres til inden samme bestemte tidspunkt og på samme udbudsgrundlag eller ud fra fælles mindstekrav at give bindende tilbud", og hvor det ved opfordringen tilkendegives, at der er tale om en licitation. Sondringen mellem de to licitationsformer er alene, om opfordringen rettes til en ubestemt kreds ved annonce (offentlig licitation, [§ 4, stk. 2](#)) eller direkte og alene til dem, fra hvem tilbud ønskes (begrænset licitation, [§ 4, stk. 3](#)).

Tilrettæggelsen reguleres af [§ 6](#). Ved offentlig licitation skal annoncen angive karakteren af krævede oplysninger om teknisk og økonomisk formåen samt tildelingskriteriet. Ved begrænset licitation **med** prækvalifikation skal udbudsannoncen efter [§ 6, stk. 2](#) indeholde en frist på mindst 15 arbejdsdage til at anmelde interesse, karakteren af den krævede dokumentation, tildelingskriteriet og det maksimale antal bydende. Manglende overholdelse er en selvstændig overtrædelse: i [2006-0007101](#) konstaterede nævnet, at Hedensted Kommunes prækvalifikationsfrist var kortere end de krævede 15 arbejdsdage, og at licitationsbekendtgørelsen manglede oplysning om dokumentationskravene.

Ved begrænset licitation **uden** prækvalifikation skal udbyderen efter [§ 6, stk. 3](#) oplyse det maksimale antal bydende og tildelingskriteriet, og for offentlige og offentligt støttede udbydere gælder to konkurrencefremmende krav: mindst én indbudt skal være fra områder uden for lokalområdet, og udbyderen kan ikke ved hvert udbud indbyde den samme kreds af virksomheder.

Formålet med hele konstruktionen fremgår af forarbejderne til [§ 2](#):

"Intensiteten af den krævede konkurrence, herunder antallet af tilbud, afhænger bl. a. af kontraktværdien. Ved begrænset licitation af arbejder over den økonomiske tærskel for underhåndsbud på 3 mio. kr., vil der typisk være behov for et større antal tilbud, end hvis det drejer sig om underhåndsbud."

Loven forudsætter en egentlig tilbudsindhentning og ikke bestilling af regningsarbejder, jf. forarbejderne, og gælder efter [§ 13](#) også for rammeaftaler, der dog kun kan indgås mellem én udbyder og én virksomhed og højst må løbe i fire år.

En variant, som nævnet har accepteret, er den såkaldte **omvendte licitation**, hvor prisen er fastlagt på forhånd, og konkurrencen sker på kvalitet eller kvantitet. I [2011-0024190](#) fastslog nævnet, at tildelingskriteriet i et sådant udbud korrekt er "det økonomisk mest fordelagtige tilbud", fordi den tilbudsgiver, der kan levere flest prioriterede ydelser for den faste pris, netop afgiver det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Nævnet accepterede endvidere, at vinderen ved fuldstændigt identiske tilbud blev fundet ved lodtrækning, når metoden var meddelt på forhånd og gennemført vilkårligt og gennemsigtigt.

LOV

[Tilbudsloven § 2, stk. 1](#)[Tilbudsloven § 4](#)[Tilbudsloven § 6, stk. 2, 3](#)[Tilbudsloven § 13](#)PRAKSIS **Klagenævnet for Udbud** · Anvendelse af lodtrækning og 'omvendt licitation' i udbud af domicilbyggeri 16.12.2011**Klagenævnet for Udbud** · Udbud af tagrenovering: Forbehold for tidsplan og adskillige procedurefejl 19.03.2007

§ 3 Underhåndsbud: 300.000 kr.- og 3 mio. kr.-tærsklerne og loftet på tre bud

[Tilbudslovens § 12](#) definerer negativt: tilbud, der ikke indhentes ved en licitation eller på grundlag af en rammeaftale, er underhåndsbud. Reglerne udgør et system af tre grænser:

Regel	Bestemmelse	Indhold
Antalsloft	§ 12, stk. 2	Højst 3 underhåndsbud på samme arbejde; et 4. bud kun hvis forbeholdt i opfordringen og indhentet uden for lokalområdet
Øvre værdigrænse	§ 12, stk. 3	Offentlige/støttede udbydere kan ikke bruge underhåndsbud over 3 mio. kr. ekskl. moms, medmindre en af undtagelserne i nr. 1-5 gælder
Nedre konkurrencegrænse	§ 12, stk. 4	Over 300.000 kr. ekskl. moms skal der indhentes mindst to underhåndsbud, og ikke ved hvert udbud den samme kreds af virksomheder

Forarbejderne til § 12 præciserer, at antallet på tre "udtrykker et maksimum", at loftet gælder bud på "det samme arbejde", og at en opfordring, der ikke resulterer i et bud, ikke tæller med. Væsentligst er dog, at udbyderen ikke kan starte forfra:

"I overensstemmelse med de gældende regler er det ikke muligt for en udbyder efter forløbet af et tidsrum at indhente en ny pulje af underhåndsbud på det samme arbejde. Er udbyder ikke tilfreds med de indkomne underhåndsbud, og er maksimum allerede nået, må udbyder derfor afholde en licitation."

Forarbejderne fastslår også, at undtagelserne i stk. 3, nr. 1-5, "i overensstemmelse med Klagenævnets og EF-Domstolens praksis [skal] fortolkes indskrænkende", og at bestemmelsen i nr. 4 om, at kun én virksomhed kan udføre arbejdet, "ikke [giver] udbyder et frit skøn" – vurderingen skal bygge på objektive forhold.

Anvendelsen af tærsklerne er illustreret i [2010-0022514](#). Et isoleringsarbejde for et ældreboligselskab var tildelt på grundlag af ét underhåndsbud på 243.000 kr. ekskl. moms. Da beløbet lå under 300.000 kr.-grænsen i § 12,

stk. 4, var der ingen pligt til at indhente mere end ét bud, og da det lå langt under 3 mio. kr.-grænsen i § 12, stk. 3, var der heller ingen licitationspligt. Klagen blev ikke taget til følge.

Omvendt i [2005-0002498](#), hvor Ramsø Kommune indhentede underhåndsbud på etablering og drift af en genbrugsstation, selv om den anslåede værdi klart oversteg den dagældende tærskel. Nævnet fastslog, at der skulle have været afholdt licitation, og at kommunen desuden tilsidesatte ligebehandlingsprincippet ved at betale den ene tilbudsgiver 25.000 kr. for et projektforslag uden at yde klageren tilsvarende vederlag, ligesom fraværet af et klart og skriftligt tildelingskriterium var i strid med gennemsigtighedsprincippet. Overtrædelserne var så alvorlige, at der ikke fandtes et forsvarligt grundlag for at kontrahere med nogen af de bydende – kommunen var forpligtet til at annullere.

Også ved underhåndsbud gælder pligter om oplysning af tildelingskriteriet (§ 12, stk. 5), adgang til at forkaste tilbud ved manglende gennemførelsesevne (§ 12, stk. 6) og underretning efter § 14, stk. 1.

Tærsklerne er også indarbejdet i den administrative vejledning. [Vejledning for bygherre – Forskrifter og generelle retningslinjer for offentlig byggevirksomhed](#) opsummerer, at underhåndsbud må benyttes under 3,0 mio. kr., at der ved entreprisarbejder over 300.000 kr. skal indhentes minimum to og maksimalt tre underhåndsbud, og at et fjerde bud skal komme fra en tilbudsgiver uden for lokalområdet. Samme grænser gentages i [Vejledning om landsbyfornyelse](#), og [bekendtgørelse om støtteberettigede udgifter til bygningsfornyelse og udbud af bygge- og anlægsarbejder](#) gør det til et vilkår for støtte, at arbejdet udbydes i konkurrence efter tilbudsloven, og at ABR18 og AB18 (henholdsvis ABT18) lægges til grund uden fravigelser.

LOV	Tilbudsloven § 12, stk. 2-6	Tilbudsloven § 14, stk. 1	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af isoleringsarbejde uden licitation afvist på grund af kontraktsum under tærskelværdi		09.12.2010
	Klagenævnet for Udbud · Ulovligt underhåndsbud og manglende gennemsigtighed ved udbud af genbrugsstation		03.02.2006

Ligebehandling og gennemsigtighed som lovens omdrejningspunkt (§ 2, stk. 3)

§ 4

[Tilbudslovens § 2, stk. 3](#) pålægger udbyderen "ved tilrettelæggelsen og gennemførelsen af udbuddet og tildelingen af ordren" at sørge for, at udvælgelsen sker på grundlag af objektive, saglige og ikke diskriminerende kriterier, og at der ikke finder forskelsbehandling sted mellem tilbudsgiverne. Forarbejderne fremhæver, at sammenskrivningen af de to tidligere bestemmelser skulle tydeliggøre, at princippet ikke kun gælder i forhold til aktuelle tilbudsgivere, men også i selve processen med at udvalge dem, og at kravet gælder **uanset udbudsform**.

Det er i praksis den bestemmelse, klagerne oftest vinder på. Fire typesituationer træder frem:

Uklare eller vildledende evalueringsvilkår. I [2009-0020319](#) havde Universitets- og Bygningsstyrelsen ved indbudte licitationer på et gymnasium åbnet for et "samlet fradrag ved samtidig overdragelse af entreprise B". Da det ikke fremgik tilstrækkeligt klart, hvordan fradraget ville indgå ved opgørelsen af tilbudsprisen for entreprise A alene, var betingelserne uegnede til at udpege det laveste bud, og tildelingsbeslutningen blev annulleret som stridende mod § 2, stk. 3. Tilsvarende i [03-222.127](#), hvor Kulturministeriet i licitationsbetingelserne for sine egne entrepriser vildledende havde medtaget en entreprise, hvor bygherren i virkeligheden var en anden – og hvor muligheden for at indregne rabat betinget af tildeling af netop den entreprise ligeledes var ulovlig.

Efterfølgende ændring af konkurrencevilkårene. I [02-137.810](#) accepterede Fuglebjerg Kommune en dekort på 425.000 kr., betinget af tildeling af begge entrepriser, selv om licitationsbetingelserne ikke gav adgang hertil. Nævnet fandt, at kommunen derved forrykkede tilbudsforholdene for den ene entreprise, efter at buddene var kendte, uden at de øvrige bydende havde haft mulighed for at tilbyde noget tilsvarende. I [03-185-012](#) var Støvring Kommunes anvendelse af en fradragspris ved tildeling af kun to af tre entrepriser ulovlig, når betingelserne kun åbnede for fradrag ved samlet tildeling af alle tre – og kommunens forbehold om efterfølgende at kunne reducere entreprisernes omfang med op til 30 % var ligeledes for vidtgående; væsentlige ændringer ville kræve ny licitation.

Uklart betegnede udbudsstrukturer. I [2006-0005335](#) havde Århus Amt betegnet det, der reelt var 16 sideordnede licitationer, som "alternative tilbud". Amtet måtte gerne vælge den ønskede kombination og tildele til den billigste på den kombination, men betegnelsen var uklar og vildledende i strid med [§ 9, stk. 2](#), og det manglede saglig begrundelse at udbyde et økonomisk ubetydeligt detaljevalg (hængslede låger) som en selvstændig sideordnet licitation, der fordoblede antallet af kombinationer fra 8 til 16 – det var i strid med gennemsigtighedsprincippet i [§ 2, stk. 3](#).

Sammenligning på tværs af entrepriser. Modsat i [2007-0015205](#), hvor udbudsbekendtgørelsen åbnede for bud i "fag- og/eller storentrepriser". Nævnet fastslog, at ordregiveren ved laveste pris er forpligtet til at identificere det samlet billigste, og at et samlet tilbud på 137.702.000 kr. skulle foretrækkes frem for summen af de laveste separate tilbud på 138.793.000 kr.

LOV	Tilbudsloven § 2, stk. 3	Tilbudsloven § 9, stk. 2
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Annullering af tildelingsbeslutning på grund af uklare betingelser for samlet fradrag i udbud 07.07.2010 Klagenævnet for Udbud · Afgørelse om gyldigheden af et samlet tilbud (storentreprise) ved udbud med laveste pris som tildelingskriterium 21.07.2008 Klagenævnet for Udbud · Udbud af tømrerentreprise: Uklarhed om alternative tilbud og sideordnede licitationer 10.11.2006 Klagenævnet for Udbud · Vildledende udbudsmateriale og ulovligt forbehold i licitation efter Tilbudsloven 22.03.2004 Klagenævnet for Udbud · Ulovlig anvendelse af fradragspris og forbehold om reduktion i udbud af bygge- og anlægsgødgaver 19.12.2003 Klagenævnet for Udbud · Ulovlig udsættelse af licitation og accept af tilbud med dekort i strid med ligebehandlingsprincippet 27.05.2003	

Tildelingskriterierne – laveste pris, økonomisk mest fordelagtige bud og forbuddet mod frit valg

[Tilbudslovens § 8, stk. 1](#) fastslår, at ordren – medmindre licitationen annulleres – skal tildeles efter enten **den laveste pris** (nr. 1) eller **det økonomisk mest fordelagtige bud** (nr. 2) under hensyntagen til kriterier som kvalitet, pris, byggetid, driftsomkostninger, rentabilitet, teknisk værdi, miljøpåvirkning, arkitektur og funktion. Efter [§ 8, stk. 2](#) skal det anføres i udbudsbetingelserne, hvilket kriterium der anvendes, og ved økonomisk mest fordelagtige bud skal underkriterierne så vidt muligt vægtes – eventuelt inden for en ramme med et passende maksimalt udsving – eller subsidiært prioriteres.

Forarbejderne advarer direkte om konsekvensen af sjusk: "En udbyder, der ikke har angivet underkriterierne på fyldestgørende måde, risikerer, at udbudet bliver betragtet som en priskonkurrence, hvor der kun kan forhandles

med den lavestbydende." Det er præcis, hvad der skete i [04-108.568](#): Sundby-Hvorup Boligselskab havde ved en offentlig licitation angivet "pris" og "dokumenterede håndværksmæssige kvalifikationer" som underkriterier. Nævnet fastslog, at et underkriterium kun er egnet, hvis det har relation til oplysninger, som tilbudsgiverne skal inkludere i tilbuddet; kravet om håndværksmæssige kvalifikationer angår tilbudsgiverens generelle egnethed og er derfor et udvælgelseskriterium. Da pris dermed var det eneste reelle kriterium, skulle tildelingskriteriet have været laveste bud – og forhandling med samtlige bydende om besparelsesforslag var i strid med [§ 10](#). Samme sondring blev anvendt i [2011-0024530](#), hvor Faaborg Menighedsråd havde brugt "dokumenteret erfaring for firmaet med lignende opgaver" som underkriterium ved restaureringen af Klokketårnet.

Ved **laveste pris** må intet andet end prisen – eventuelt korrigeret for prissatte forbehold – inddrages. I [04-97.878](#) havde et boligselskab tildelt en fjernvarmeentreprise til den næstlavestbydende, fordi denne tilbød færdiggørelse tre måneder tidligere uden meromkostning, og selskabet værdisatte fordelene til 250.000-300.000 kr. Nævnet fastslog, at dette var i strid med [§ 8, stk. 1, nr. 1](#) – en tidsmæssig fordel kan kun tillægges vægt, hvis tildelingskriteriet er økonomisk mest fordelagtige bud med tid som angivet underkriterium.

Endelig er klausuler om **frit valg** uforenelige med [§ 8](#). I [03-222.127](#) fandt nævnet det i strid med [§ 8, stk. 1](#), at bygherren i udbudsmaterialet forbeholdt sig "ret til frit at vælge mellem de indkomne tilbud", og i [2005-0003973](#) var Bjerringbro Kommunes forbehold om "ret til at forkaste alle tilbud" i strid med [§ 8, stk. 1 og 2](#). I [04-123.142](#) tilføjede nævnet, at en sådan ulovlig valgfrihedsklausul ikke i sig selv er en tilstrækkelig alvorlig fejl til at berettige annullation – menighedsrådet skulle blot have undladt at anvende den.

LOV	Tilbudsloven § 8, stk. 1, 2	Tilbudsloven § 10
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Manglende overholdelse af forhandlingsprocedure ved udbud af restaureringsopgave	17.04.2012
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af tømrententreprise: Vurdering af forbehold og formkrav i tilbud	04.05.2006
	Klagenævnet for Udbud · Annullation af licitation for at undgå lavestbydende var usaglig	14.01.2005
	Klagenævnet for Udbud · Ulovlige tildelingskriterier og forhandling med flere bydende i offentlig licitation	29.09.2004
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af fjernvarmeentreprise på baggrund af 'laveste pris', hvor en tidsmæssig fordel blev inddraget i vurderingen	13.05.2004
	Klagenævnet for Udbud · Vildledende udbudsmateriale og ulovligt forbehold i licitation efter Tilbudsloven	22.03.2004

§ 6 Forkastelse efter § 8, stk. 3 – manglende gennemførelsessevne og unormalt lave bud

[Tilbudslovens § 8, stk. 3](#) giver udbyderen adgang til at forkaste et tilbud, "såfremt det findes overvejende sandsynligt, at den bydende er ude af stand til at gennemføre arbejdet i tilfredsstillende kvalitet, på hensigtsmæssig og forsvarlig måde og i rette tid". En tilsvarende regel gælder ved underhåndsbud, jf. [§ 12, stk. 6](#).

Forarbejderne afgrænser bestemmelsen snævert:

"Bestemmelsen har samme funktion som udbudsdirektivets artikel 55 om unormalt lave bud. Der er tale om en undtagelse fra udgangspunktet om, at ordren skal tildeles det bedste tilbud. Bestemmelsen skal derfor fortolkes indskrænkende. Bestemmelsen kan ikke bruges til at tage en tidligere foretaget udvælgelse af tilbudsgiverne op til

revurdering [...] Den foreslåede (og gældende) § 8, stk. 3, kan således alene anvendes på forhold, som udbyderen ikke burde have taget stilling til ved udvælgelsen af tilbudsgiverne."

På den ene side af linjen ligger [2011-0023768](#). Ringkøbing-Skjern Kommune forkastede det laveste bud på en ny genbrugsplads fra et under et år gammelt selskab, der hverken kunne fremlægge regnskaber, afsluttede referencer, navngivne nøglemedarbejdere eller underentreprenører, og som ikke ville fremlægge en bankforhåndstilkendegivelse om sikkerhedsstillelse. Nævnet fastslog, at en ordregiver – selv uden at have fastsat mindstekrav til egnethed i udbudsmaterialet, jf. [§ 6](#) – ikke er afskåret fra at indhente supplerende oplysninger for at vurdere, om lavestbydende reelt kan gennemføre opgaven, og fandt ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens skøn.

På den anden side ligger [20/00966](#). En boligorganisation afviste ved en begrænset licitation om en rammeaftale for el-arbejder det laveste tilbud som unormalt lavt, bl.a. under henvisning til timeprisen for lærlinge. Nævnet fandt, at bevisbyrden ikke var løftet, og lagde vægt på:

- at prisforskellen til det næstlaveste tilbud kun var 4 %,
- at en tilbudsgiver **har ret til at anvende strategisk prissætning**, og at en lav lærlingetimepris – selv under kostpris – ikke i sig selv beviser, at overenskomstmæssige forpligtelser vil blive misligholdt,
- at gennemgangen af de anfægtede enhedspriser ikke gav et entydigt billede, idet klagerens priser på mange poster var højere end konkurrentens,
- at det svækkede ordregiverens argumentation, at spørgsmålet om unormalt lavt tilbud først blev rejst efter klagerens indsigelse mod evalueringen.

Sammen tegner de to kendelser billedet: § 8, stk. 3, dækker den **konkret dokumenterede** tvivl om gennemførelsevne, ikke en eftertænkelsesret til utilfredshed med prisniveauet. Forkastelsen skal efter [§ 14, stk. 3](#) begrundes over for den berørte tilbudsgiver efter anmodning.

LOV	Tilbudsloven § 8, stk. 3	Tilbudsloven § 12, stk. 6	Tilbudsloven § 14, stk. 3
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud som unormalt lavt var uberettiget Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud med laveste pris på grund af tvivl om tilbudsgivers egnethed		26.11.2020 27.09.2011

Forbehold og ukonditionsmæssighed – grundlæggende elementer

§ 7 contra kapitaliserbare afvigelser

Tilbudsloven indeholder ingen udtrykkelig regel om tilbud, der afviger fra udbudsbetingelserne. Forarbejderne forklarer hvorfor – og opstiller samtidig den prøvelsesnorm, som Klagenævnet siden har anvendt:

"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. [...] Drejer det sig om forbehold, dvs. betingelser som tilbudsgiver opstiller for at vedstå tilbudet, skal forbeholdet kunne prissættes af hensyn til sammenligningen."

Forarbejderne tilføjer, at der normalt **ikke** er en pligt for udbyderen til at prissætte et forbehold og tage tilbuddet i betragtning, selv om afvigelsen er mindre – men at et forbehold kan være så bagatelagtigt, at udbyderen har pligt til at tage det i betragtning, og at udbyderen ikke må bruge sit skøn i strid med grundsætningerne

om proportionalitet og saglighed. Er forbeholdet forårsaget af uklarheder i udbudsmaterialet, kan udbyderen omvendt være afskåret fra at afvise tilbuddet.

Hvad er et grundlæggende element? Tidsplanen er det klassiske eksempel. I [2006-0007101](#) fastslog nævnet, at en fastsat tidsplan er et grundlæggende element, og at et forbehold herom gør tilbuddet ukonditionsmæssigt – "uanset om det indebærer en tidligere eller senere udførelse". I [2008-0016742](#) var formuleringen "Tidsplanen forventes at kunne overholdes. Dog forudsættes det, at bygherreafgørelser og myndighedsbehandling optimeres tidsmæssigt" et forbehold, som ikke kunne prissættes – og Universitets- og Byggestyrelsen var derfor **forpligtet** til at afvise det laveste bud på 17,65 mio. kr. Tilsvarende gælder forbehold for fællesbetingelser, jf. [99-96.266](#), hvor et "forbeholdes ret til forhandling af fællesbetingelser" ramte centrale bestemmelser om tidsplan og betalingsvilkår, og [04-173.699](#), hvor et standardforbehold om garanti begrænsede entreprenørens garantiforpligtelse og ikke kunne prissættes.

Risikoen for uklarhed ligger hos tilbudsgiveren. I [04-173.699](#) fastslog nævnet, at en tilbudsgiver bærer risikoen for uklare forbehold, og at bygherren derfor kunne fortolke en generel henvisning til Danske Entreprenørers standardforbehold som også omfattende de punkter, udbudsmaterialet udtrykkeligt afviste. I [2009-0020087](#) var et selvstændigt punkt med ordlyden "og AB 92" nærliggende at forstå som et forbehold mod de fravigelser fra AB 92, udbudsbetingelserne indeholdt – men kommunen tilsidesatte samtidig ligebehandlingsprincippet ved at tildele en anden entreprise til en tilbudsgiver med præcis det samme forbudte standardforbehold. Og i [25/05405](#) understregede nævnet, at »tveetydige angivelser som uklare formuleringer skulle behandles som forbehold«, og at det er uden betydning, om tilbudsgiveren selv kalder afvigelsen et forbehold eller placerer den uden for feltet »Eventuelle forbehold«.

Hvad er ikke grundlæggende? I [18/08691](#) var et forbehold over for kravet om insitustøbt jernbeton til sikkerhedsbassiner hverken et mindstekrav eller et grundlæggende element, og udløste derfor ikke afvisningspligt. I [04-244.336](#) fandt nævnet, at manglende enhedspriser på enkelte poster ikke var forbehold vedrørende grundlæggende elementer – kommunen kunne lovligt have prissat dem for at gøre tilbuddene sammenlignelige.

LOV

Tilbudsloven § 2, stk. 3

Tilbudsloven § 9, stk. 1

PRAKSIS

Klagenævnet for Udbud · Ringsted Forsynings tilbagekaldelse af tildelingsbeslutning og kapitalisering af forbehold i udbud om pumpestationer	02.03.2026
Klagenævnet for Udbud · Klage over evaluering af tilbud i udbud af totalentreprise for spildevandssystem	21.02.2019
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af forbehold for AB 92 og standardforbehold	12.01.2010
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af formulering om tidsplan anset som forbehold	16.12.2008
Klagenævnet for Udbud · Udbud af tagrenovering: Forbehold for tidsplan og adskillige procedurefejl	19.03.2007
Klagenævnet for Udbud · Annulation af licitation på grund af usaglig og ukorrekt begrundelse fra kommune	18.04.2005
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af forbehold ved udbud af fængselsbyggeri	26.11.2004
Klagenævnet for Udbud · Forbehold om forhandling af fællesbetingelser medførte afvisning af tilbud	10.06.1999

§ 8 Kapitalisering af forbehold – kravet om sikker og saglig prissætning

Når et forbehold ikke rammer et grundlæggende element, må udbyderen kun antage tilbuddet, hvis forbeholdet kan prissættes, så tilbuddene bliver sammenlignelige, og så tilbudsgiveren ikke opnår en uberettiget fordel. Klagenævnets ledende afgørelse er [02-228.552](#). Vejle Kommune havde ved en offentlig licitation om ombygning af et plejehjem prissat to forbehold – om asbestfrihed og om maksimalt to måneders el-opvarmning – til i alt 36.150 kr. Nævnet opstillede to krav:

1. **Sikkerhedskravet:** prissætningen skal ske således, at det arbejde, forbeholdet angår, med sikkerhed kan udføres for det prissatte beløb. Er en sikker prissætning ikke mulig, **skal** tilbuddet afvises.
2. **Grundlagskravet:** prissætningen skal baseres på oplysningerne i licitationsbetingelserne – ikke på ordregivers eventuelle senere viden om, at arbejdets omfang er mindre end beskrevet.

Kommunen havde brudt begge: prissætningen byggede på et skøn over arbejdets omfang, udelod sternbeklædninger fra asbestberegningen og forudsatte en etapevis nedlukning af varmeanlægget i modstrid med udbudsmaterialet. Da en sikker prissætning ikke var mulig, havde kommunen pligt til at afvise tilbuddet.

Hvor prissætningen derimod er forsvarlig, holder den. Den mest udførlige nyere kendelse er [23/01503](#) om Kerteminde Kommunes offentlige licitation efter tilbudsloven om et "Vandlaboratorie" på Kerteminde Havn. Det vindende tilbud indeholdt to forbehold: at råjordsarbejder kun var kalkuleret for forurenede jord i klasse 1, og et generelt forbehold om tidsfristforlængelse som følge af COVID-19 og krigen i Ukraine. Kommunen kapitaliserede jordforbeholdet med 100 kr. pr. m³, i alt 70.000 kr., og prissatte force majeure-forbeholdet til 0 kr. Nævnet fandt, at jordforbeholdet ikke angik et grundlæggende element, at kapitaliseringen var sagligt begrundet og tilstrækkelig til at eliminere fordelene, og at ligebehandling og gennemsigtighed efter [§ 2, stk. 3](#) var overholdt for force majeure-forbeholdet, fordi kommunen forud for tilbudsafgivelsen havde meddelt **alle** potentielle tilbudsgivere, at et sådant forbehold ville blive accepteret og prissat til 0 kr. Aarsleffs tilbud var lavest også efter tillægget, og hverken annulation eller erstatning kom på tale.

Standarden for kapitaliseringens forsigtighed blev skærpet i [25/05405](#): et forbehold, der ikke vedrører et grundlæggende element, må kun behandles ved kapitalisering, hvis prissætningen sker med »en sikkerhed eller en høj grad af sikkerhed, der dækker den tillægsbetaling, som forbeholdet vil indebære for ordregiveren«. Ordregiveren kunne ikke redegøre for beregningsgrundlaget for 250.000 kr. for et betalingsplansforbehold, og havde ved et bod- og ekstraarbejdsforbehold kun indregnet 450.000-500.000 kr., selv om værste-case var opgjort til 1,5 mio. kr. – kapitaliseringen var derfor ikke tilstrækkeligt forsigtig. Kendelsen fastslår samtidig, at en ordregiver kan **tilbagekalde** en fejlagtig tildelingsbeslutning, når det følger af ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet.

To praktiske pointer supplerer billedet. For det første giver tilbudsgiverens **egen** prissætning ikke ordregiveren en genvej: i [20/11820](#) havde en entreprenør ved Horsens Kommunes offentlige licitation taget forbehold om forlængelse af tidsplanen med minimum en måned og selv anført, at tilbuddet ellers skulle tillægges 200.000 kr. Nævnet fastslog, at tilbuddet var ukonditionsmæssigt, og at kommunen ikke kunne antage det ved blot at lægge beløbet til entreprisens summen; tildelingsbeslutningen blev annulleret som stridende mod [§ 2, stk. 3](#). For det andet kan kapitalisering være en **pligt**: i [2011-0024190](#) var ordregiveren "både berettiget og forpligtet" til at prissætte klagerens Dansk Byggeri-standardforbehold, der afveg fra udbudsmaterialets krav om sikkerhedsstillelse. Endelig viser [2005-0003973](#) og [04-97.878](#), at grænsedragningen mellem "bemærkning" og "forbehold" er konkret: en oplysning om, at den endelige rørplacering skulle aftales med bygherren, var ikke et forbehold, mens et forbehold om at anvende skråboring "i størst muligt omfang" var – og blev prissat til 586.638 kr.

LOV	Tilbudsloven § 8, stk. 1	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Ringsted Forsynings tilbagekaldelse af tildelingsbeslutning og kapitalisering af forbehold i udbud om pumpestationer	02.03.2026
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af kontrakt til entreprenør med forbehold i tilbud	13.04.2023
	Klagenævnet for Udbud · Annullering af tildelingsbeslutning grundet ukonditionsmæssigt tilbud med forbehold for tidsplan	15.03.2021
	Klagenævnet for Udbud · Anvendelse af lodtrækning og 'omvendt licitation' i udbud af domicilbyggeri	16.12.2011
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af tømrerentreprise: Vurdering af forbehold og formkrav i tilbud	04.05.2006
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af fjernvarmeentreprise på baggrund af 'laveste pris', hvor en tidsmæssig fordel blev inddraget i vurderingen	13.05.2004
	Klagenævnet for Udbud · Vejle Kommunes prissætning af forbehold i udbud var i strid med tilbudsloven	12.08.2003

§ 9 Forhandlingsforbuddet: § 10 ved laveste pris og § 11 ved økonomisk mest fordelagtige bud

Tilbudsloven adskiller sig fra EU-udbudsreglerne ved at tillade forhandling efter licitationen – men inden for skarpe rammer. [§ 10](#) lyder ubetinget: "Når kriteriet for tildeling af ordren er laveste pris, kan udbyderen kun forhandle med lavestbydende." Forarbejderne bemærker blot, at "de hidtidige regler for forhandling i forbindelse med priskonkurrencer foreslås opretholdt".

Ved økonomisk mest fordelagtige bud kan udbyderen efter [§ 11, stk. 1](#) forhandle med højst tre tilbudsgivere – dem, der ud fra de vægtede eller prioriterede underkriterier har afgivet de bedste tilbud – "medmindre der i udbudsbetingelserne er givet afkald herpå". [§ 11, stk. 2](#) kræver, at proceduren tilkendes gives senest ved forhandlingernes begyndelse, [stk. 3](#) kræver ligebehandling og forbyder at give oplysninger om andres løsninger eller priser ud over det, der allerede er offentliggjort ved tilbudsåbningen, og [stk. 4](#) forbyder, at forhandlingerne fører til, at opgavens karakter ændres væsentligt, eller at tildelingskriterierne – herunder vægtningen – ændres. De almindelige bemærkninger forklarer loftet på tre: det skulle "styrke konkurrencen i forbindelse med selve licitationen, fordi tilbudsgiverne kun vil blive inviteret til forhandlinger, hvis deres bud er mellem de 3 bedste".

Praksis er kompromisløs. I [04-108.568](#) blev det at anmode **samtlig**e konditionsmæssige bydende om besparelsesforslag anset for en overtrædelse af [§ 10](#), fordi pris reelt var det eneste gyldige kriterium. I [02-107.630](#) fandt nævnet ligeledes ulovlig forhandling og forskelsbehandling ved en slamafvandingsentreprise, jf. [§ 11](#) og ligebehandlingsprincippet.

Et **afkald** på forhandlingsretten er uigenkaldeligt. I [2013-0034726](#) havde Ringkøbing-Skjern Vand A/S i en begrænset licitation skrevet, at "På grundlag heraf gennemføres forhandling med én af tilbudsgiverne". Da tilbuddene lå tæt, valgte selskabet alligevel at forhandle med tre. Nævnet fastslog med henvisning til forarbejderne, at en ordregiver ikke efterfølgende kan ændre en sådan tilkendegivelse om afkald, og at det var uden betydning, om tilbudsgiverne havde accepteret eller deltaget i forhandlingerne – selskabet var bundet af sit oprindelige afkald og havde overtrådt [§ 11, stk. 1](#).

Procedurekravene i [§ 11, stk. 2 og 3](#), håndhæves selvstændigt. I [2011-0024530](#) havde Faaborg Menighedsråd hverken oplyst de udvalgte tilbudsgivere om forhandlingsproceduren eller kunnet dokumentere, at alle blev behandlet ens – hvilket skabte risiko for, at den vindende tilbudsgiver havde fået kendskab til klagerens priser

og kunne justere sig marginalt under. Klagen blev dog ikke taget til følge, fordi nævnet ikke kunne erstatte menighedsrådets skøn ved vurderingen af, hvilket tilbud der reelt var det økonomisk mest fordelagtige.

Forhandlingsforbuddet gælder også kontakt om forbehold efter tilbudsfristen: i [04-173.699](#) kritiserede nævnet direktoratet for at have kontaktet klageren om et forbehold efter fristens udløb, og i [2005-0003973](#) blev det anset for en overtrædelse af forhandlingsforbuddet at forhandle et forbehold bort med den lavestbydende efterfølgende.

Endelig fastlagde [2005-0002499](#) konsekvensen af forhandlinger, der bryder sammen. Efter et forhandlingsmøde uden enighed indgik Faber Invest I/S samme dag kontrakt med den næstlavestbydende under henvisning til, at lavestbydende havde trukket sit tilbud tilbage. Nævnet fastslog, at bevisbyrden for en tilbagekaldelse påhviler udbyderen, at den ikke var løftet, og at der derfor forelå overtrædelse af både § 10 og § 8, stk. 1. Nævnets ledesætning:

Hvis en ordregiver ikke kan opnå enighed med lavestbydende under forhandlinger, skal kontrakten som udgangspunkt tildeles på baggrund af det oprindelige tilbud, medmindre der er saglig grund til at annullere hele licitationen.

Som modvægt til forhandlingsadgangen sikrer [§ 3, stk. 3](#), at en tilbudsgiver, der ikke indbydes til forhandlinger eller fravælges undervejs, frigøres fra sit tilbud uanset vedståelsesfristen, så snart beslutningen er meddelt – og [§ 15, stk. 2](#) pålægger udbyderen at underrette og begrunde over for de ikke-inviterede senest samtidig med, at forhandlingerne indledes.

LOV

[Tilbudsloven § 3, stk. 3](#)
[Tilbudsloven § 10](#)
[Tilbudsloven § 11, stk. 1-4](#)
[Tilbudsloven § 15, stk. 2](#)

PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Ulovlig forhandling med flere tilbudsgivere i strid med udbudsbetingelserne	29.10.2013
	Klagenævnet for Udbud · Manglende overholdelse af forhandlingsprocedure ved udbud af restaureringsopgave	17.04.2012
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af tømrerentreprise: Vurdering af forbehold og formkrav i tilbud	04.05.2006
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af kontrakt til næstlavestbydende efter uenighed om tilbagerækning af tilbud	20.12.2005
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af forbehold ved udbud af fængselsbyggeri	26.11.2004
	Klagenævnet for Udbud · Ulovlige tildelingskriterier og forhandling med flere bydende i offentlig licitation	29.09.2004
	Klagenævnet for Udbud · Afgørelse om ulovlig forhandling og forskelsbehandling i udbud af slamafvandsningsentreprise	06.02.2003

§ 10 Tilbudsfrist, vedståelsesfrist og tilbudsåbning

[Tilbudslovens § 3, stk. 1](#) kræver, at udbudsbetingelserne angiver fristen for modtagelse af tilbud, og at fristen er lang nok til at give rimelig tid til at afgive tilbud. [§ 3, stk. 2](#) fastsætter en **vedståelsesfrist på 40 arbejdsdage**, medmindre andet er angivet i udbudsmaterialet. De almindelige bemærkninger til den oprindelige lov konstaterede, at fristen ikke havde virket uniformerende: en vedståelsesfrist indebærer, at tilbudsgivere må holde ressourcer i beredskab, og både kortere og længere frister anvendes i praksis. Efter [§ 5](#) skal tilbud ved en licitation være skriftlige og kan afgives elektronisk, medmindre udbyderen har udelukket det.

Åbningen af licitationsbuddene har traditionelt været reguleret af § 7: tilbuddene åbnes på licitationsstedet på et forud fastsat tidspunkt, og de bydende er berettiget til at være til stede og til at blive bekendt med budsummer og eventuelle forbehold. **Vær opmærksom på, at bestemmelsen er flyttet:** ved lov nr. 884 af 21. juni 2022 blev § 7 nyaffattet som en bestemmelse om **oplæringskrav**, og reglen om tilbudsåbning og adgang til budsummer og forbehold blev indsat som en ny § 7 a med overskriften "Adgang til visse oplysninger i forbindelse med åbning af tilbud". Ændringerne trådte i kraft 1. juli 2022, men er endnu ikke rullet ind i den konsoliderede lovbekendtgørelse. Nyere kendelser henviser derfor til § 7 a – f.eks. 23/01503. Samme lov indsatte et nyt kapitel om bemyndigelsesbestemmelser med en ny § 16, der giver erhvervsministeren hjemmel til at fastsætte regler om, at ordregivere, som ikke inddrager miljø- eller klimahensyn, skal oplyse baggrunden herfor i udbudsmaterialet.

Åbningsreglen er håndhævet konsekvent. I 03-134.362 udsatte Vejle Amts projektleder åbningen af buddene på en omfartsvej med 15 minutter efter et telefonopkald fra en tilbudsgiver, der sad fast i trafikken; beskeden blev givet kl. 11.02, dvs. efter fristen kl. 11.00. Den forsinkede tilbudsgiver viste sig at være lavestbydende og fik kontrakten. Nævnet fastslog, at der ikke i tilbudsloven er hjemmel til at tage tilbud i betragtning, som er indleveret efter den fastsatte frist, og at MT Højgaard havde opnået en uberettiget fordel både i forhold til dem, der overholdt fristen, og i forhold til potentielle tilbudsgivere, der måtte have afstået fra at byde på grund af forsinkelse. Tilsvarende i 02-137.810, hvor en anmodning fra en enkelt tilbudsgiver ikke var saglig grund til at udsætte licitationen med en dag.

At tilbud faktisk skal **åbnes samtidig** blev slået fast i 2010-0022635: flere rettidigt indleverede tilbud lå glemt i rådgiverens taske i licitationslokalet og blev først gennemgået 13 dage senere, hvorved en anden tilbudsgiver viste sig at være lavest. Nævnet konstaterede en overtrædelse af § 7, 1. pkt., men annullerede ikke den nye tildelingsbeslutning, fordi ordregiveren netop havde tilbagekaldt den oprindelige beslutning for at rette fejlen og træffe en ny beslutning på grundlag af samtlige rettidigt indkomne tilbud.

LOV	Tilbudsloven § 3, stk. 1, 2	Tilbudsloven § 5	Tilbudsloven § 7
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af kontrakt til entreprenør med forbehold i tilbud		13.04.2023
	Klagenævnet for Udbud · Manglende åbning af rettidigt tilbud ved licitation førte ikke til annullation af tildelingsbeslutning		12.04.2011
	Klagenævnet for Udbud · Udsættelse af tilbudsåbning efter fristens udløb var i strid med Tilbudsloven		21.11.2003
	Klagenævnet for Udbud · Ulovlig udsættelse af licitation og accept af tilbud med dekort i strid med ligebehandlingsprincippet		27.05.2003

§ 11 Annullation af licitationen – saglighed og korrekt begrundelse

Adgangen til at annullere er forudsat i indledningen til § 8, stk. 1 ("Medmindre udbyderen annullerer licitationen..."), men begrænses af ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i § 2, stk. 3 og af begrundelsespligten i § 14, stk. 1. (*I kendelser efter 2001-loven optræder de tilsvarende krav som § 6, stk. 1, henholdsvis § 12, stk. 1.*)

Usaglig annullation. Den mest markante kendelse er 04-123.142. Menighedsrådet i Ølstykke Sogn havde betænkeligheder ved en bestemt entreprenørs økonomi og indsatte derfor en klausul om frit valg i udbudsmaterialet. Da netop denne entreprenør blev lavestbydende, annullerede menighedsrådet licitationen med den officielle begrundelse, at "formuleringen omkring bedømmelse af tilbud er i strid med tilbudsloven", og iværksatte dagen efter en ny licitation uden klageren. Nævnet fandt det godtgjort, at **det eneste formål** var at undgå at kontrahere med lavestbydende, hvilket ikke er en saglig begrundelse. De formelle fejl var ikke

den reelle årsag og kunne derfor ikke bruges som efterrationalisering. Interessant nok fandt nævnet dog, at menighedsrådet undtagelsesvis var berettiget til at udelade klageren fra den nye licitation, fordi oplysningerne om klagerens økonomiske og ledelsesmæssige problemer efterfølgende blev bekræftet og ville have berettiget en udelukkelse fra starten.

Urigtig begrundelse. I [04-244.336](#) annullerede Århus Kommune en murerentreprise på Vestergårdsskolen med begrundelsen "grundet forhold i billigste bydendes bud", mens den reelle årsag var, at alle tilbud efter kommunens opfattelse overskred de økonomiske rammer. Nævnet fastslog, at ordregiveren har pligt til at give den **korrekte** begrundelse hurtigst muligt, og at kommunen desuden manglede saglig grund, da det ikke var godtgjort, at projektet ikke kunne gennemføres inden for budgettet – et argument, der blev yderligere undermineret af, at kommunen i den efterfølgende licitation accepterede en højere pris for en mindre entreprise.

Manglende begrundelse. I [2007-0013739](#) accepterede nævnet, at Hjørring Vandselskab sagligt kunne annullere en begrænset licitation om en kloakeringsentreprise, fordi tilbudslisten var opbygget, så prisen for en alternativ løsning blev lagt sammen med hovedløsningen, og det derfor ikke kunne aflæses, hvem der var billigst på den primært udbudte ydelse. Selskabet blev alligevel dømt for at have overtrådt § 14, stk. 1, fordi annulationen ikke var begrundet skriftligt, og selskabet ikke kunne løfte bevisbyrden for, at en fyldestgørende mundtlig begrundelse var givet til alle tilbudsgivere.

Saglig annulation. Adgangen er reel, når fejlen ligger i udbudsgrundlaget. I [2011-0024479](#) annullerede Kolding Kommune en offentlig licitation om en multibane efter 19 tilbud, fordi kravspecifikationen ikke fastsatte mindstekrav til lagtykkelser, asfaltkvalitet og materialevalg, og tilbuddene derfor ikke var sammenlignelige. Nævnet fastslog, at licitationen efter sit indhold var omfattet af tilbudsloven, og at ønsket om at udarbejde en mere præcis kravspecifikation var en gyldig og ikke-usaglig annulationsgrund.

Grænsen for skønnet. Selv om ordregiveren har en vid adgang til at annullere, må begrundelsen ikke bestå i en uunderbygget formodning om, at et **konditionsmæssigt** tilbud alligevel ikke kan opfyldes. Det følger af [2006-0009370](#), hvor Silkeborg Kommune annullerede et rengøringsudbud, fordi byrådet fandt det vindende tilbuds timeforbrug urealistisk lavt, selv om kommunen selv havde verificeret, at tilbuddet opfyldte samtlige krav. Nævnet fastslog, at en annulation som udgangspunkt ikke kræver særligt vægtige grunde, men at det er i strid med ligebehandlingsprincippet at annullere på grundlag af uunderbyggede formodninger, efter at et tilbud er konstateret konditionsmæssigt.

LOV	Tilbudsloven § 2, stk. 3	Tilbudsloven § 8, stk. 1	Tilbudsloven § 14, stk. 1
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Annullering af udbud på grund af ufyldstgørende kravspecifikation var sagligt begrundet		
	Klagenævnet for Udbud · Annulation af licitation på grund af fejl i tilbudsliste anset for saglig		
	Klagenævnet for Udbud · Annulation af udbud på baggrund af formodninger om manglende opfyldelse var i strid med ligebehandlingsprincippet		
	Klagenævnet for Udbud · Annulation af licitation på grund af usaglig og ukorrekt begrundelse fra kommune		
	Klagenævnet for Udbud · Annulation af licitation for at undgå lavestbydende var usaglig		

§ 12 Underretning og begrundelse over for forbigåede tilbudsgivere (§§ 14-15)

[Tilbudslovens § 14, stk. 1](#) pålægger udbyderen "hurtigst muligt" at underrette alle, der har afgivet et licitationsbud eller et underhåndsbud, om afgørelsen vedrørende ordretildelingen – "herunder i givet fald begrundelsen for at annullere en licitation eller indhente underhåndsbud". Ved begrænset licitation med prækvalifikation skal ansøgere underrettes hurtigst muligt om resultatet, og en forbigået ansøger skal efter anmodning have begrundelsen, jf. [§ 14, stk. 2](#). Efter [§ 14, stk. 3](#) skal en forkastelse efter § 8, stk. 3, eller § 12, stk. 6, begrundes efter anmodning.

[§ 15](#) skærper kravene ved kvalitetskonkurrencer: udbyderen skal **af egen drift** underrette og begrunde over for dem, der ikke inviteres til forhandlinger ([stk. 2](#)), og efter forhandlingernes afslutning oplyse forhandlingsparterne om det antagne tilbuds egenskaber og relative fordele ([stk. 3](#)). Har der ikke været forhandlinger, eller er tilbuddene indhentet ved underhåndsbud, gælder samme oplysningspligt efter anmodning ([stk. 4](#)).

Baggrunden fremgår klart af de almindelige bemærkninger, der byggede på en undersøgelse af lovens virkninger:

"Det fremgår af GfK-undersøgelsen, at der fra tilbudsgiversiden er en udbredt kritik af de begrundelser, som udbydere giver forbigåede tilbudsgivere. [...] Mange tilbudsgivere afholder sig imidlertid fra at anmode om en begrundelse, fordi de frygter at blive betragtet som vanskelige og holdt ude fra kommende licitationer."

Bemærkningerne peger samtidig på, hvorfor problemet er størst ved kvalitetskonkurrencer: "Ved priskonkurrencer er det lettere for tilbudsgivere at kontrollere, at opgaven går til den tilbudsgiver, der har afgivet det bedste bud: Prisen, der er det eneste konkurrenceparameter, bliver læst op, og der kan kun forhandles med den lavestbydende."

I praksis behandles pligten som en selvstændig overtrædelse, også hvor selve tildelingen står ved magt. I [2006-0007101](#) konstaterede nævnet, at Hedensted Kommune både havde tilsidesat § 14, stk. 1, ved ikke hurtigst muligt at underrette de øvrige tilbudsgivere, og § 14, stk. 3, ved ikke at give en tilstrækkelig begrundelse for at anse klagerens tilbud for ukonditionsmæssigt – men tildelingsbeslutningen blev ikke annulleret, fordi klagerens eget tilbud var ukonditionsmæssigt. I [2007-0013739](#) blev bevisbyrden for, at der var givet en fyldestgørende mundtlig begrundelse, lagt på ordregiveren.

At "hurtigst muligt" skal tages bogstaveligt, illustreres af [2008-0017705](#), hvor Fødevarestyrelsen underrettede den vindende tilbudsgiver den 18. september 2008, men først de to øvrige fem dage senere. Nævnet fandt, at det ikke levede op til kravet – kendelsen angik dog den dagældende [§ 15 d, stk. 1](#) i lovens annonceringsafsnit, som senere er ophævet (se sidste sektion).

Adgangen til oplysninger om det vindende tilbud understøttes af den almindelige forvaltningsret og offentlighedsloven. Klagenævnet gav således i sin egen aktindsigtspraksis fuld aktindsigt i annullerede tilbudspriser, fordi de netop var vurderet som ikke-konkurrencedygtige, og der derfor ikke var nærliggende risiko for skade ved et fremtidigt udbud.

LOV	Tilbudsloven § 14, stk. 1-3	Tilbudsloven § 15, stk. 2-4	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Forsinket underretning til forbigåede tilbudsgivere var i strid med tilbudsloven		09.02.2009
	Klagenævnet for Udbud · Annullation af licitation på grund af fejl i tilbudsliste anset for saglig		23.11.2007
	Klagenævnet for Udbud · Udbud af tagrenovering: Forbehold for tidsplan og adskillige procedurefejl		19.03.2007

Erstatning: positiv opfyldelsesinteresse contra negativ

§ 13 kontraktinteresse

Klagenævnet for Udbud kan tilkende erstatning efter dansk rets almindelige erstatningsregler. Praksis under tilbudsloven viser et fast tosporet mønster.

Positiv opfyldelsesinteresse forudsætter årsagssammenhæng. Ved tildelingskriteriet laveste pris er dette normalt opfyldt for lavestbydende. I [2005-0002499](#) fastslog nævnet, at overtrædelserne af § 6, stk. 1, § 8, stk. 1 og § 10 var ansvarspådragende, og at klageren – som lavestbydende ved et laveste pris-kriterium – havde krav på erstatning for positiv opfyldelsesinteresse. Nævnet afviste dog klagerens beregningsmetode og fastslog, at der ved opgørelsen skal foretages fradrag for **både faste udgifter og den sparede risiko** ved ikke at skulle udføre arbejdet; erstatningen blev skønsmæssigt fastsat til 50.000 kr. mod et krav på 254.361 kr. Tilsvarende tilkendte nævnet i [03-200.050](#) erstatning for positiv opfyldelsesinteresse efter overtrædelser af tilbudslovens regler om tildelingskriterier og forhandling (§ 8, stk. 2, og § 11, stk. 1).

Bevisbyrden for tabet ligger hos klageren. I [03-248.871](#) fandt nævnet, at boligforeningen havde handlet erstatningspådragende og var forpligtet til at tildele kontrakten til klageren som lavestbydende – men frifandt alligevel, fordi klagerens opgørelse af en mistet fortjeneste på 29,4 % af budsummen alene byggede på udokumenterede gennemsnitstal, fordi tabsbegrænsningspligten ikke var sandsynliggjort, og fordi klageren trods opfordring ikke havde opgjort et alternativt krav på negativ kontraktinteresse.

Negativ kontraktinteresse som subsidær udvej. [04-244.336](#) er hovedeksemplet. Efter den usaglige annulation af murerentreprisen på Vestergårdskolen krævede den forbigåede entreprenør primært 3.059.771 kr. i positiv opfyldelsesinteresse, subsidiært 361.705,50 kr. i negativ kontraktinteresse. Nævnet afviste det primære krav, fordi det ikke var sandsynliggjort, at klageren ville have vundet – en anden byder var billigere. Derimod var klageren berettiget til erstatning for de forgæves afholdte tilbudsomkostninger, og nævnet **afviste udtrykkeligt** kommunens argument om, at klageren skulle bevise, at han ville have undladt at byde, hvis han havde kendt til den ulovlige annulation. Da klageren deltog i den fornyede licitation og kunne genbruge dele af materialet, blev erstatningen skønsmæssigt fastsat til 20.000 kr. med procesrente, hertil 20.000 kr. i sagsomkostninger.

Fejl uden tab giver intet. I [2010-0022635](#) blev kravet om positiv opfyldelsesinteresse afvist, selv om nævnet i sagens første kendelse havde konstateret en overtrædelse af § 7 om åbning af tilbud – ordregiveren havde jo netop rettet fejlen og tildelt til den, der reelt var lavest.

Nyere praksis (udbudsloven) med samme metode. I [17/01451](#) fastslog nævnet, at bevisbyrden for, at ordregiveren i stedet ville have annulleret udbuddet frem for at tildele til den eneste tilbageværende konditions-mæssige tilbudsgiver, påhviler **ordregiveren**; den var ikke løftet, og erstatningen for positiv opfyldelsesinteresse blev skønsmæssigt fastsat til 1.000.000 kr. mod et krav på 7.675.000 kr., bl.a. under hensyn til usikkerheden om dækningsbidraget og til, at klageren blev frigjort for projektets gennemførelsesrisiko. Omvendt i [25/01946](#), hvor både det primære krav på 9.681.780 kr. og det subsidiære krav på 18.156,25 kr. i tilbudsomkostninger blev afvist: der forelå intet tab af positiv interesse, fordi et uklart referencekrav gjorde en lovlig tildeling umulig, og der manglede årsagssammenhæng til tilbudsomkostningerne, fordi klagerens eget tilbud under alle omstændigheder ville være blevet afvist som ukonditions-mæssigt.

Nævnets kendelser om erstatning kan indbringes for domstolene, jf. [lov om Klagenævnet for Udbud § 8, stk. 2](#).



LOV	Lov om Klagenævnet for Udbud § 8, stk. 2	Tilbudsloven § 8, stk. 1, 2	Tilbudsloven § 10
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Vognmand Andreas R. Søborg A/S mod Odsherred Kommune: 03.03.2026 Erstatningskrav afvist trods udbudsretlig overtrædelse Klagenævnet for Udbud · Erstatning efter annulleret tildelingsbeslutning i udbudssag 25.06.2019 Klagenævnet for Udbud · Krav om erstatning for positiv opfyldelsesinteresse afvist trods overtrædelse af tilbudsloven 07.09.2011 Klagenævnet for Udbud · Erstatning for tabt fortjeneste efter ulovlig tildeling af kontrakt til en anden tilbudsgiver 28.04.2006 Klagenævnet for Udbud · Erstatning for uberettiget annulation af licitation efter Tilbudsloven 30.09.2005 Klagenævnet for Udbud · Afvisning af erstatningskrav på grund af manglende dokumentation for tab trods konstaterede udbudsfejl 01.11.2004 Klagenævnet for Udbud · Erstatning for positiv opfyldelsesinteresse efter overtrædelse af Tilbudsloven 13.09.2004		

Lovens udvikling – fra licitationsloven til udbudsloven, og L 113 (2026)

Tilbudsloven har en lang forhistorie i den danske licitationsregulering. Reglerne om bygherrens udbud, entreprenørens tilbud og licitation har været behandlet i AB-systemet siden AB 1951 og AB 72 – se [betænkning nr. 620/1971 om revision af Almindelige Betingelser for Arbejder og Leverancer](#), hvis kapitel 2 netop indeholder §§ 2-3 om bygherrens udbud og entreprenørens tilbud og licitation. AB 92 blev udarbejdet i [betænkning nr. 1246/1993](#), der bl.a. peger på, at fravigelser, ensidige fortolkninger og overflødige omskrivninger af AB gennem standardforbehold, særlige betingelser og fællesbetingelser "bør undgås" – en advarsel, der genfindes direkte i Klagenævnets forbeholdspraksis. Det nuværende AB-system (AB 18, ABT 18 og ABR 18) hviler på [betænkning nr. 1570/2018 om almindelige betingelser i bygge- og anlægsvirksomhed](#).

Selve tilbudsloven trådte i stedet for licitationsloven i september 2001. Formålet fremgår af de almindelige bemærkninger til den gældende lov:

"Tilbudsloven har til formål 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, og at åbne markedet for nye virksomheder, herunder at sikre fairness og ligebehandling."

Den nugældende affattelse blev gennemført ved lovforslag L 42 (folketingsåret 2004/05), efter at en GfK-undersøgelse havde vist, at de nye forhandlingsregler skærpede konkurrencen, men også øgede tilbudsgivernes ressourceforbrug. Reformens tre hovedgreb var loftet på tre forhandlingspartnere, forhøjelsen af underhåndsbudstærsklen fra 2 til 3 mio. kr. og en styrket begrundelsespligt. Bemærkningerne præciserer også lovens EU-retlige placering:

"Lovforslaget regulerer offentlige bygge- og anlægskontrakter under udbudsdirektivernes tærskelværdi. Der er sammenfald mellem en række bestemmelser og begreber i loven og i udbudsdirektivet. Det kan således lette forståelsen af tilbudsloven, at Klagenævnets praksis vedrørende direktiverne i vid udstrækning kan overføres på tilbudsloven."

Det er præcis derfor, kendelser afsagt under EU-udbudsreglerne – som [99-96.266](#), [04-173.699](#) og [2009-0020087](#) – er retningsgivende også for licitationer efter tilbudsloven. Under tærskelværdien gælder desuden EUF-traktatens principper om ligebehandling og gennemsigtighed, når kontrakten skønnes at have

klar grænseoverskridende interesse, jf. [artikel 18 i TEUF](#) og EU-Domstolens praksis; over tærskelværdien gælder [udbudsdirektivet 2014/24/EU](#) og udbudsloven.

Lovens ændringshistorik i store træk:

År	Ændring	Virkning
2011	lov nr. 618 af 14. juni 2011	Kapitel 7 om Klagenævnets kompetence ophæves, idet indholdet flyttes til lov om håndhævelse af udbudsreglerne
2013	Ændringslov af 19. december 2012	Annonceringspligten for bilag II B-tjenesteydelser ophæves; kommunale opgaver for andre offentlige myndigheder undtages
2016	Udbudsloven (L 19) § 198	Lovens afsnit II om annoncering ophæves ; loven omdøbes til "lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren" og regulerer herefter alene bygge- og anlægskontrakter under EU-tærskelværdien
2022	lov nr. 884 af 21. juni 2022	§ 7 nyaffattes som oplæringskrav ; ny § 7 a om tilbudsåbning og adgang til budsummer og forbehold; ny § 16 med bemyndigelse om miljø- og klimahensyn

Omdøbningen i 2016 blev begrundet direkte i forarbejderne: "Med ophævelsen af afsnit II, jf. § 198, nr. 11, regulerer loven alene ordregiverens indgåelse af bygge- og anlægskontrakter under EU-tærskelværdierne." Det betyder, at kendelser om tilbudslovens tidligere §§ 15 a-15 d om annoncering af vare- og tjenesteydelsesktrakter – som [2008-0017705](#) – ikke længere har direkte hjemmelsmæssig relevans, men fortsat illustrerer standarden for "hurtigst muligt".

Kommende ophævelse. Ved lovforslag L 113, fremsat 18. februar 2026 af erhvervsministeren, foreslås tilbudsloven ophævet. Af den [skriftlige fremsættelse](#) fremgår:

"Lovforslaget udmønter bl.a. et af initiativerne i "Aftale om kommunernes økonomi for 2025" om ophævelse af tilbudsloven. Indkøb af bygge- og anlægsarbejder under EU-tærskelværdien vil derfor fremover blive reguleret efter få bestemmelser i udbudsloven."

I [lovforslagets bemærkninger](#) beskrives den nye arkitektur: bygge- og anlægskontrakter under tærskelværdien med **klar grænseoverskridende interesse** rykker ind under udbudslovens afsnit IV, mens kontrakter **uden** klar grænseoverskridende interesse med en værdi på mindst 500.000 kr. ekskl. moms rykker ind under afsnit V. Oplæringskravet, der i dag følger af tilbudslovens § 7, flyttes til bekendtgørelsesniveau. Efter det [ledsagende høringsnotat](#) træder ophævelsen af tilbudsloven og de tilhørende ændringer i udbudslovens afsnit IV og V først i kraft **1. januar 2027**. Praksis efter tilbudsloven vil derfor fortsat være relevant for licitationer iværksat før dette tidspunkt – og de bærende principper om ligebehandling, forbeholdsbedømmelse og saglig annullation må antages at blive videreført.

LOV	Tilbudsloven § 7	Tilbudsloven § 16	Udbudsloven § 2	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af forbehold for AB 92 og standardforbehold Klagenævnet for Udbud · Forsinket underretning til forbigående tilbudsgivere var i strid med tilbudsloven			12.01.2010 09.02.2009

Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af forbehold ved udbud af fængselsbyggeri 26.11.2004

Klagenævnet for Udbud · Forbehold om forhandling af fællesbetingelser medførte afvisning af tilbud 10.06.1999

§ 15 Sammenfatning: syv tommelfingerregler for licitation efter tilbudsloven

Klagenævnets praksis under tilbudsloven kan koges ned til syv operative regler for både bygherrer og entreprenører:

1. **Vælg udbudsform efter værdien.** Under 300.000 kr. ekskl. moms: ét underhåndsbud er nok. Fra 300.000 kr. til 3 mio. kr.: mindst to og højst tre (fire uden for lokalområdet) underhåndsbud. Over 3 mio. kr.: licitation, medmindre en af de indskrænkende undtagelser i [§ 12, stk. 3](#) er opfyldt. Er man utilfreds med underhåndsbuddene, må man afholde licitation – ikke hente en ny pulje bud.
2. **Skriv tildelingskriteriet klart – og lev med konsekvensen.** Utilstrækkeligt angivne eller uegnede underkriterier gør udbuddet til en priskonkurrence med det stramme forhandlingsforbud i [§ 10](#), jf. [04-108.568](#).
3. **Undlad frit valg-klausuler.** Forbehold om frit at vælge mellem tilbuddene eller at forkaste alle er uforenelige med [§ 8, stk. 1-2](#) – men gør ikke i sig selv licitationen så defekt, at annulation er berettiget.
4. **Screen for forbehold, før du regner.** Rammer forbeholdet et grundlæggende element – typisk tidsplan, fællesbetingelser eller garanti – er afvisning obligatorisk. Gør det ikke, må det kun antages, hvis det kan prissættes, så arbejdet **med sikkerhed** kan udføres for beløbet, jf. [02-228.552](#) og [23/01503](#).
5. **Meld spillereglerne ud på forhånd – også om forbehold.** Kerteminde-sagen viser, at et generelt force majeure-forbehold lovligt kan prissættes til 0 kr., netop fordi kommunen forinden havde meddelt alle tilbudsgivere, at det ville ske. Efterfølgende justeringer af konkurrencevilkårene – dekorter, fradragspriser, reduktionsforbehold – er derimod i strid med [§ 2, stk. 3](#).
6. **Overhold tidspunkterne.** Tilbud modtaget efter fristen må ikke tages i betragtning, åbningen må ikke udsættes efter fristens udløb, og alle rettidige tilbud skal åbnes samlet. Reglen findes i dag i [§ 7 a](#) efter nyaffattelsen ved [lov nr. 884 af 21. juni 2022](#).
7. **Annullér kun sagligt – og begrund korrekt og skriftligt.** Et ønske om at undgå lavestbydende, en uunderbygget formodning om manglende opfyldelsesevne eller en eftertænkteret begrundelse holder ikke; fejl i udbudsgrundlaget, der forhindrer sammenlignelige tilbud, gør. Og begrundelsen skal efter [§ 14, stk. 1](#) gives hurtigst muligt – bevisbyrden for, at det er sket, ligger hos udbyderen.

For tilbudsgiveren gælder to spejlvendte pointer: risikoen for enhver uklarhed i tilbuddet ligger hos ham selv – også når afvigelsen ikke er kaldt et forbehold – og et erstatningskrav kræver både dokumenteret årsagssammenhæng og dokumenteret tab. Uden dokumentation for dækningsbidraget og for opfyldt tabsbegrænsningspligt ender selv en klar overtrædelse i frifindelse, jf. [03-248.871](#).

Afgrænsning: udbud over EU-tærskelværdierne behandles i [udbudsret](#), [udbud-rammeaftaler](#)-, [annulation-udbud](#) og [klagenævnet-for-udbud-procedure](#). Tvister om mangler, forsinkelse og ekstraarbejder efter kontraktindgåelsen hører under entrepriseretten og AB/ABT-systemet.

LOV

[Tilbudsloven § 2, stk. 3](#)[Tilbudsloven § 8, stk. 1, 2](#)[Tilbudsloven § 10](#)[Tilbudsloven § 12, stk. 3](#)[Tilbudsloven § 14, stk. 1](#)

PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af kontrakt til entreprenør med forbehold i tilbud	13.04.2023
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af erstatningskrav på grund af manglende dokumentation for tab trods konstaterede udbudsfejl	01.11.2004
	Klagenævnet for Udbud · Ulovlige tildelingskriterier og forhandling med flere bydende i offentlig licitation	29.09.2004
	Klagenævnet for Udbud · Vejle Kommunes prissætning af forbehold i udbud var i strid med tilbudsloven	12.08.2003

REFERENCE Lovgrundlag

8 paragraffer

Tilbudsloven § 1	stk. 2	Tilbudsloven § 2	stk. 3
Tilbudsloven § 4		Tilbudsloven § 8	stk. 1, 3
Tilbudsloven § 10		Tilbudsloven § 11	stk. 1
Tilbudsloven § 12	stk. 3, 4	Tilbudsloven § 14	stk. 1

MATERIALE Citerede afgørelser

47 afgørelser

KLAGENÆVNET FOR UDBUD · NÆVN / KLAGEINSTANS			47
01.07.2026	Klagenævnet for Udbud afviser klage over suspension fra kommunal leverandørliste – ikke et dynamisk indkøbssystem		26-04144
03.03.2026	Vognmand Andreas R. Søborg A/S mod Odsherred Kommune: Erstatningskrav afvist trods udbudsretlig overtrædelse	J.nr.	25/01946
02.03.2026	Ringsted Forsynings tilbagekaldelse af tildelingsbeslutning og kapitalisering af forbehold i udbud om pumpestationer		25/05405
13.04.2023	Klage over tildeling af kontrakt til entreprenør med forbehold i tilbud		23/01503
15.03.2021	Annullering af tildelingsbeslutning grundet ukonditions-mæssigt tilbud med forbehold for tidsplan		20/11820
26.11.2020	Afvisning af tilbud som unormalt lavt var uberettiget		20/00966
25.06.2019	Erstatning efter annulleret tildelingsbeslutning i udbudssag		17/01451
21.02.2019	Klage over evaluering af tilbud i udbud af totalentreprise for spildevandssystem		18/08691
29.10.2013	Ulovlig forhandling med flere tilbudsgivere i strid med udbudsbetingelserne		2013-0034726
17.04.2012	Manglende overholdelse af forhandlingsprocedure ved udbud af restaureringsopgave		2011-0024530
16.12.2011	Anvendelse af lodtrækning og 'omvendt licitation' i udbud af domicilbyggeri		2011-0024190
27.09.2011	Afvisning af tilbud med laveste pris på grund af tvivl om tilbudsgivers egnethed		2011-0023768
07.09.2011	Krav om erstatning for positiv opfyldelsesinteresse afvist trods overtrædelse af tilbudsloven		2010-0022635

18.08.2011	Annullering af udbud på grund af ufyldstgørende kravspecifikation var sagligt begrundet	2011-0024479
12.04.2011	Manglende åbning af rettidigt tilbud ved licitation førte ikke til annulation af tildelingsbeslutning	2010-0022635
09.12.2010	Klage over tildeling af isoleringsarbejde uden licitation afvist på grund af kontraktsum under tærskelværdi	2010-0022514
08.07.2010	Afvisning af klage da privat bygherre ikke var omfattet af tilbudsloven	2010-0021780
07.07.2010	Annullering af tildelingsbeslutning på grund af uklare betingelser for samlet fradrag i udbud	2009-0020319
12.01.2010	Afvisning af tilbud på grund af forbehold for AB 92 og standardforbehold	2009-0020087
06.05.2009	Afvisning af klage over underhåndsbud, da Tilbudsloven ikke fandt anvendelse	2008-0017936
17.04.2009	Afvisning af klage da Ældre Sagen ikke var omfattet af Tilbudsloven	2009-0018634
09.02.2009	Forsinket underretning til forbigåede tilbudsgivere var i strid med tilbudsloven	2008-0017705
16.12.2008	Afvisning af tilbud på grund af formulering om tidsplan anset som forbehold	2008-0016742
21.07.2008	Afgørelse om gyldigheden af et samlet tilbud (storentreprise) ved udbud med laveste pris som tildelingskriterium	2007-0015205
23.11.2007	Annulation af licitation på grund af fejl i tilbudsliste anset for saglig	2007-0013739
24.04.2007	Annulation af udbud på baggrund af formodninger om manglende opfyldelse var i strid med ligebehandlingsprincippet	2006-0009370
19.03.2007	Udbud af tagrenovering: Forbehold for tidsplan og adskillige procedurefejl	2006-0007101
10.11.2006	Udbud af tømrerentreprise: Uklarhed om alternative tilbud og sideordnede licitationer	2006-0005335
04.05.2006	Klage over tildeling af tømrerentreprise: Vurdering af forbehold og formkrav i tilbud	2005-0003973
28.04.2006	Erstatning for tabt fortjeneste efter ulovlig tildeling af kontrakt til en anden tilbudsgiver	2005-0002499
03.02.2006	Ulovligt underhåndsbud og manglende gennemsigtighed ved udbud af genbrugsstation	2005-0002498
20.12.2005	Klage over tildeling af kontrakt til næstlavestbydende efter uenighed om tilbagetrækning af tilbud	2005-0002499
30.09.2005	Erstatning for uberettiget annulation af licitation efter Tilbudsloven	04-244.336
18.04.2005	Annulation af licitation på grund af usaglig og ukorrekt begrundelse fra kommune	04-244.336
14.01.2005	Annulation af licitation for at undgå lavestbydende var usaglig	04-123.142
26.11.2004	Afvisning af tilbud på grund af forbehold ved udbud af fængselsbyggeri	04-173.699
01.11.2004	Afvisning af erstatningskrav på grund af manglende dokumentation for tab trods konstaterede udbudsfejl	03-248.871

29.09.2004	Ulovlige tildelingskriterier og forhandling med flere bydende i offentlig licitation	04-108.568
13.09.2004	Erstatning for positiv opfyldelsesinteresse efter overtrædelse af Tilbudsloven	03-200.050
13.05.2004	Klage over tildeling af fjernvarmeentreprise på baggrund af 'laveste pris', hvor en tidsmæssig fordel blev inddraget i vurderingen	04-97.878
22.03.2004	Vildledende udbudsmateriale og ulovligt forbehold i licitation efter Tilbudsloven	03-222.127
19.12.2003	Ulovlig anvendelse af fradragspris og forbehold om reduktion i udbud af bygge- og anlægsopgaver	03-185-012
21.11.2003	Udsættelse af tilbudsåbning efter fristens udløb var i strid med Tilbudsloven	03-134.362
12.08.2003	Vejle Kommunes prissætning af forbehold i udbud var i strid med tilbudsloven	02-228.552
27.05.2003	Ulovlig udsættelse af licitation og accept af tilbud med dekort i strid med ligebehandlingsprincippet	02-137.810
06.02.2003	Afgørelse om ulovlig forhandling og forskelsbehandling i udbud af slamafvandingsentreprise	02-107.630
10.06.1999	Forbehold om forhandling af fællesbetingelser medførte afvisning af tilbud	99-96.266

FORARBEJDE Betænkninger

3 referencer

Betænkning fra Udvalget til revision af »Almindelige Betingelser for arbejder og leverancer i bygge- og anlægsvirksomhed af 1972 (AB 72)« indeholdende AB 92 (Betænkning nr. 1246)

nr. 1246 · 1993 · Boligministeriet

Almindelige betingelser i bygge- og anlægsvirksomhed – Betænkning nr. 1570

nr. 1570 · 2018 · Transport-, Bygnings- og Boligministeriet

Betænkning nr. 620/1971 afgivet af Udvalget vedrørende revision af Almindelige Betingelser for Arbejder og Leverancer

nr. 620 · 1971 · Ministeriet for Offentlige Arbejder