

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		
	01.09.2026		
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af kontrakt om lønsystem til DSB afvist		
	10.01.2025		
	Klagenævnet for Udbud · Klage over manglende ophævelse af kontrakt efter annulleret tildelingsbeslutning		
	20.11.2024		
	Klagenævnet for Udbud · Kommunes skøn over rammeaftales værdi var mangelfuldt – klage tillagt opsættende virkning		
	21.06.2024		
	Klagenævnet for Udbud · Manglende håndhævelse af mindstekrav efter tildeling udgjorde ikke en ulovlig kontraktændring		
	20.06.2022		
	Klagenævnet for Udbud · Kommunes skøn over kontraktværdi for ydelser efter serviceloven anset for sagligt		
	26.10.2016		
	Klagenævnet for Udbud · Væsentlig ændring af kontrakt om madudbringning krævede fornyet udbud		
	18.06.2013		

Hvad Klagenævnet for Udbud lægger vægt på ved vurderingen af § 3 »grundlæggende elementer«

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 læssemaskiner 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, **før** 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

§ 7 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

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

Klagenævnet for Udbud · Direkte tildeling af rengøringskontrakt efter ophævelse var i strid med udbudsloven

25.04.2023

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 hjelmerammeaftaler til Galvion uden udbud fundet lovlig som eneleverandørsituation	26-06113
25.09.2025	Rammeaftale om læssemaskiner 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	Annulation 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	Annullering 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 annulation 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