

PRAKSISOVERSIGT · KLAGENÆVNET FOR UDBUD

Praksisoversigt over prækvalifikation, egnethed og ESPD

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

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

[Læs online](#)

INTRODUKTION

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

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

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

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

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

§ 1

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

De tre spor har hver sin dokumentationsramme:

Egnethedsspor	Kravhjemmel	Dokumentationsformer
Økonomisk og finansiel formåen	§ 142	§ 154 – bankerklæring, årsregnskaber, omsætningserklæring
Teknisk og faglig formåen	§ 143	§ 155 – referencelister, teknikere, udstyr, kvalifikationer m.v.
Udvælgelse blandt egnede	§ 145	Objektive og ikkediskriminerende kriterier oplyst i udbudsbekendtgørelsen

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

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

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

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

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

LOV

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

Klagenævnet for Udbuds prøvelseskompetence og

§ 2 prøvelsesintensitet ved egnethed og udvælgelse

Klagenævnet for Udbud træffer efter [Lov om Klagenævnet for Udbud § 10, stk. 1](#) afgørelse om, hvorvidt der er sket en overtrædelse af udbudsreglerne, og nævnet kan hverken tilkende en part mere end påstået eller tage hensyn til forhold, der ikke er gjort gældende. Kompetencen er dermed **legalitetskontrol**, ikke en hensigtsmæssighedsprøvelse. Allerede i [96-141.93](#) understregede nævnet, at dets kompetence er begrænset til at vurdere, om udbudsreglerne er overtrådt – ikke om ordregiverens disposition var forretningsmæssigt korrekt. Nævnet har heller ikke kompetence til at pålægge en ordregiver at prækvalificere en bestemt ansøger; det blev afvist i både [18/03439](#) og [2016-5429](#). Spørgsmål om overtrædelse af konkurrenceloven som sådan falder uden for kompetencen, jf. [21/05162](#) og [23/00347](#) – men nævnet prøver dog konkurrenceforholdene, når de indgår i en udbudsretlig udelukkelsesgrund.

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

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

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

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

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

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

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

Risikoen for uklarhed og ufuldstændighed påhviler ansøgeren:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 4 Referencer som dokumentation for teknisk og faglig formåen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Andre typiske sagsgrupper:

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

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

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

LOV	Udbudsloven § 2, stk. 1	Udbudsloven § 142	Udbudsloven § 154, stk. 2
	Udbudsloven § 171, stk. 4		
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Sedgwick Danmark A/S: Opsættende virkning nægtet – negativ egenkapital og manglende annullationspåstand i udbudssag om skadebehandling		23.04.2026
	Klagenævnet for Udbud · Klage over prækvalifikation i udbud af SaaS-rammeaftale afvist		16.06.2023
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om krav til nystartet virksomheds økonomiske formåen		21.03.2023
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikationsansøgning på grund af manglende dokumentation for økonomisk formåen		15.03.2022
	Klagenævnet for Udbud · Ændring af mindstekrav til økonomisk formåen under udbudsproces førte til annullation af tildelingsbeslutning		15.07.2021
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud grundet manglende opfyldelse af krav til økonomisk og finansiell formåen		23.07.2019
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikation på grund af manglende årsrapporter		07.02.2013
	Klagenævnet for Udbud · Klage over manglende prækvalifikation i udbud af rengørings-service		15.01.2013
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikationsanmodning på grund af manglende dokumentation for omsætningskrav i årsrapport		10.05.2011
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af manglende omsætningsoplysninger var berettiget		17.01.2011
	Klagenævnet for Udbud · Annullation af tildelingsbeslutninger grundet manglende dokumentation i udbud af rammeaftale		10.01.2011

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

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

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

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

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

ESPD som foreløbigt bevis – hvad Klagenævnet for Udbud

§ 7 accepterer og afviser

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De grænser, praksis tegner, kan sammenfattes således:

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

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

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

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

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

§ 10

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

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

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

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

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

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

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

LOV	Lov om Klagenævnet for Udbud § 6, stk. 1	Lov om Klagenævnet for Udbud § 7, stk. 1-2
	Lov om Klagenævnet for Udbud § 10, stk. 1	Lov om Klagenævnet for Udbud § 12
	Lov om Klagenævnet for Udbud § 13, stk. 1	Udbudsloven § 171, stk. 2
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Sedgwick Danmark A/S: Opsættende virkning nægtet – negativ egenkapital og manglende annullationspåstand i udbudssag om skadebehandling 23.04.2026 Klagenævnet for Udbud · Vognmand Andreas R. Søborg A/S mod Odsherred Kommune: Erstatningskrav afvist trods udbudsretlig overtrædelse 03.03.2026 Klagenævnet for Udbud · Afvisning af prækvalifikationsansøgning grundet tekniske fejl i uploadede referencedokumenter og spørgsmålet om ordregivers pligt til berigtigelse 18.12.2025 Klagenævnet for Udbud · Afslag på prækvalifikation grundet mangelfulde oplysninger i referencer 02.07.2025 Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af manglende opfyldelse af referencekrav 04.04.2025 Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af uklart formuleret egnethedskrav om teknisk kapacitet 07.02.2025 Klagenævnet for Udbud · Ulovlig adgang til udbud med forhandling efter manglende opfyldelse af egnethedskrav 05.11.2024 Klagenævnet for Udbud · Afvist prækvalifikation som følge af manglende færdiggørelse af ESPD i udbudssystemet Ethics 10.04.2024 Klagenævnet for Udbud · Annulteret af tildelingsbeslutning på grund af manglende verifikation af egnethed og manglende opfyldelse af mindstekrav til LED-lys 29.08.2023 Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om krav til nystartet virksomheds økonomiske formåen 21.03.2023 Klagenævnet for Udbud · Klage over prækvalifikation i udbud af fjernvarmearbejde og udelukkelse af ESPD 30.11.2021 Klagenævnet for Udbud · Klage over afvisning fra prækvalifikation i udbud af akutlægehelikoptere fik opsættende virkning 07.04.2021 Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i udbudssag om rengøring trods sandsynlig overtrædelse af udbudsreglerne 23.12.2019 Klagenævnet for Udbud · Annullering af prækvalifikation på grund af uigennemsigtig evalueringsmodel for referencer 12.12.2018	

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sammenfatning: den praktiske checkliste fra Klagenævnet for Udbuds praksis

§ 12

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

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

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

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

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

LOV

Udbudsloven § 140, stk. 2

Udbudsloven § 148, stk. 1

Udbudsloven § 151, stk. 1

Udbudsloven § 159, stk. 2

PRAKSIS

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

02.07.2025

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

07.02.2025

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

05.11.2024

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

29.08.2023

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

03.06.2022

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

02.06.2022

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

23.03.2022

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

30.11.2021

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

12.12.2018

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

15.02.2018

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

REFERENCE Lovgrundlag

8 paragraffer

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

MATERIALE Citerede afgørelser

65 afgørelser

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

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

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

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