

PRAKSISOVERSIGT · ERHVERVSRET

Praksisoversigt over rammeaftaler i udbud

Varighed, tildelingsformer og sanktioner efter udbudslovens kapitel 10

Version 2 · Opdateret 15. jul. 2026 · 38 afgørelser · 2011-2026

[Læs online](#)**INTRODUKTION**

Rammeaftalen er den mest anvendte indkøbsteknik i dansk udbudsret: én eller flere ordregivere indgår en overordnet aftale med én eller flere leverandører om vilkårene for de kontrakter, der skal tildeles i aftalens løbetid. Konkurrenceudsættelsen flyttes dermed op på rammeniveau, og de efterfølgende træk sker enten ved direkte tildeling – på rammeaftalens vilkår eller efter objektive kaskadekriterier – eller ved genåbning af konkurrencen (miniudbud) mellem rammeleverandørerne. Praksis fra Klagenævnet for Udbud og EU-Domstolen kredser om fire tilbagevendende brudflader: fireårsgrænsen i [udbudslovens § 95, stk. 2](#), kravet om et loft over aftalens mængde og værdi, bindingen til den tildelingsform rammeaftalen selv fastlægger, og grænsen mellem lovlig udfyldning og en ændring af grundlæggende elementer, der sidestilles med ulovlig direkte tildeling. Sanktionsapparatet – uvirksomhed og økonomisk sanktion efter lov om Klagenævnet for Udbud – er skarpt, men rammer asymmetrisk: miniudbudskontrakter kan erklæres uden virkning, mens direkte tildelinger under en rammeaftale med én leverandør som udgangspunkt ikke kan.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** En rammeaftale må højst løbe 4 år; en længere løbetid kræver "ekstraordinære tilfælde", og forarbejderne peger på lange afskrivningsperioder kombineret med et løbende behov, udviklingstunge ydelser, betydelige investeringer og kritisk national infrastruktur – ikke leverandørens bekvemmelighed.
- 02** Rammeaftalen skal angive både den anslåede og den maksimale mængde/værdi; når loftet er nået, har aftalen udtømt sine virkninger, og der kan ikke længere lovligt tildeles kontrakter på grundlag af den.
- 03** Manglende angivelse af et loft gør ikke i sig selv kontrakten uden virkning – den sanktion er forbeholdt de rene undladelser af at offentliggøre en udbudsbekendtgørelse.
- 04** Ordregiveren må ikke have et frit valg mellem direkte tildeling og miniudbud; valget skal styres af objektive kriterier, der er fastsat på forhånd i rammeaftalens udbudsmateriale.
- 05** Den tildelingsform, rammeaftalen fastlægger, er bindende – ordregiveren kan hverken afholde miniudbud, når aftalen foreskriver direkte tildeling, eller tildele direkte, når aftalen foreskriver miniudbud.
- 06** Ved miniudbud skal alle rammeleverandører, der er i stand til at udføre kontrakten, opfordres samtidigt og skriftligt til at afgive tilbud.

- 07** Vilkår og tildelingskriterier kan præciseres i et miniudbud og kan vægtes anderledes end ved rammeaftaleudbuddet – men kun hvis muligheden er forudset i rammeaftalens udbudsmateriale, og aldrig som en ændring af grundlæggende elementer.
- 08** Et miniudbud kan ikke bruges til at indgå en ny rammeaftale; en "rammeaftale i rammeaftalen" er i strid med udbudsreglerne.
- 09** Ændring af grundlæggende elementer – fravigelse af bindende mindstekrav, omlægning af pris- og risikostrukturen eller leverandørskifte uden hjemmel – sidestilles med en ulovlig direkte tildeling og kan føre til, at rammeaftalen erklæres uden virkning.
- 10** Standstill-perioden gælder som udgangspunkt IKKE for kontrakter tildelt under en rammeaftale, men ordregiveren kan frivilligt iagttage underretning og standstill og derved beskytte en miniudbudskontrakt mod uvirksomhed.
- 11** Uvirksomhed rammer kontrakter baseret på miniudbud og dynamiske indkøbssystemer over tærskelværdien – ikke direkte tildelinger under en rammeaftale med én leverandør.
- 12** Klagefristen er 6 måneder for selve rammeaftalen og 30 dage for kontrakter tildelt ved miniudbud eller under et dynamisk indkøbssystem.
- 13** Rammeaftalen lukker leverandørkredsen for hele løbetiden, mens et dynamisk indkøbssystem til enhver tid skal være åbent for nye ansøgere, der opfylder egnethedskravene.
- 14** Aktindsigt i tilbud og oplysninger fra tilbud er efter udbudslovens § 5 a forbeholdt klageberettigede og massemedier, og meroffentlighedsprincippet kan ikke bruges til at omgå begrænsningen.

Rammeaftalen som indkøbsteknik – definition, procedurevalg og retsgrundlag

§ 1

Rammeaftalen er i [udbudslovens § 24, nr. 30](#) defineret som *"en aftale indgået mellem en eller flere ordregivere og en eller flere økonomiske aktører, og som fastsætter vilkårene for kontrakter, der tildeles i løbet af en nærmere fastsat periode, navnlig med hensyn til pris og påtænkte mængder"*. Den er altså ikke i sig selv en kontrakt om et konkret indkøb, men en ramme, der på forhånd konkurrenceudsætter vilkårene for de senere træk.

Selve rammeaftalen skal indgås efter en af lovens almindelige udbudsprocedurer, jf. [§ 95, stk. 1-](#), sammenholdt med [§ 55](#). Ordregiveren kan altid anvende offentligt eller begrænset udbud, mens udbud med forhandling, konkurrencepræget dialog, innovationspartnerskab og udbud med forhandling uden forudgående bekendtgørelse kun kan bruges i de tilfælde, loven udtrykkeligt nævner. Kapitel 10 er den danske gennemførelse af [artikel 33 i udbudsdirektivet 2014/24/EU](#), og de grundlæggende principper om ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet i [§ 2](#) – der gennemfører [direktivets artikel 18, stk. 1](#) – gennemsyrrer hele reguleringen.

De almindelige bemærkninger til [lovforslaget til udbudsloven \(L 19, 2015-16\)](#) placerer rammeaftalen direkte i lovens formål:

"Formålet med loven er at fastlægge procedurerne for offentlige indkøb, så der gennem en effektiv konkurrence opnås en effektiv udnyttelse af de offentlige midler. [...] Med procedurerne for offentlige indkøb menes udbudsprocedurer og indkøbsteknikker som f.eks. rammeaftaler og dynamiske indkøbssystemer."

Den paragraf-specifikke bemærkning til § 95 understreger samtidig grænsen for teknikkens anvendelse:

"Der er ikke noget til hinder for, at den samme ordregiver indgår eller anvender flere rammeaftaler, der har et sammenfaldende sortiment. Ordregiveren må ikke misbruge rammeaftalerne eller anvende dem på en sådan måde, at konkurrencen hindres, begrænses eller fordrejes."

Bemærk paragrafnummereringen. I den konsoliderede udbudslov er systematikken: § 95 (procedure og varighed), § 96 (hvilke ordregivere der kan trække på aftalen), § 97 (rammeaftale med én leverandør), § 98 (rammeaftale med flere leverandører), § 99 (direkte tildeling) og § 100 (genåbning af konkurrencen – miniudbud). Dynamiske indkøbssystemer er reguleret særskilt i §§ 101-106.

Endelig fastslår § 96, at det skal angives i udbudsbekendtgørelsen, hvilke ordregivere der kan gøre brug af rammeaftalen. EU-Domstolen har i C-216/17 (Coopservice) fastslået, at en "sekundær" ordregiver ikke selv behøver at have underskrevet rammeaftalen for at kunne trække på den – men den skal være klart og specifikt identificeret i udbudsdokumenterne.

LOV

Udbudsloven § 2

Udbudsloven § 24

Udbudsloven § 55

Udbudsloven § 95, stk. 1

Udbudsloven § 96

PRAKSIS

EU-Domstolen · Krav om fastlæggelse af maksimumsmængder i rammeaftaler og adgang for ikke-deltagende ordregivende myndigheder

19.12.2018

§ 2 Fireårsgrænsen i § 95, stk. 2 – og hvad der kan begrunde en længere løbetid

Udbudslovens § 95, stk. 2 er kort: "En rammeaftale kan højst have en løbetid på 4 år. I ekstraordinære tilfælde kan en rammeaftale indgås for en længere periode." Bevistemaet for "ekstraordinære tilfælde" er stramt, og forarbejderne til bestemmelsen giver den centrale – og i praksis eneste autoritative – udfyldning:

"Den maksimale løbetid på 4 år er en hovedregel, der efter § 95, stk. 2, kan fraviges i ekstraordinære tilfælde. Vurderingen af, om der foreligger sådanne ekstraordinære forhold, må i overensstemmelse med principperne i § 2 ikke være baseret på usaglige hensyn."

Forarbejderne opregner herefter de typetilfælde, der kan bære en længere løbetid:

"Ekstraordinære tilfælde, der kan begrunde længere løbetid, kan f.eks. foreligge, hvis ansøgerene eller tilbudsgiverne har brug for at indkøbe udstyr, hvis afskrivningsperiode er længere end 4 år, og hvor det konkrete behov for udstyret kan opstå til enhver tid under rammeaftalens samlede løbetid. Endvidere vil ekstraordinære tekniske forhold m.v. kunne begrunde længere løbetid."

"Det kan desuden begrunde en løbetid på mere end 4 år, at leverandørernes indtjeningsperiode vil blive afkortet som følge af den tid, der skal bruges på udvikling af den udbudte opgave, eller at der af ordregiveren og/eller leverandøren vil skulle foretages betydelige investeringer, hvor afskrivningsperioden går ud over de 4 år. [...] Endvidere vil

sikkerhedsmæssige og lignende overvejelser kunne indgå i vurderingen, f.eks. hvor der er tale om kritisk national infrastruktur."

Det er værd at hæfte sig ved den **kumulative** formulering i afskrivningseksemplet: det er ikke nok, at leverandøren skal anskaffe udstyr med lang afskrivningsperiode – behovet for udstyret skal tillige kunne opstå *til enhver tid* i aftalens løbetid. En ren henvisning til leverandørens ønske om at afskrive over længere tid bærer altså ikke undtagelsen alene.

§ 95, stk. 3 tilføjer, at kontrakterne skal *indgås* inden for løbetiden, men gerne må *løbe* videre efter dens udløb. Forarbejderne advarer udtrykkeligt mod misbrug: muligheden "må dog ikke misbruges ved at indgå ekstraordinært lange aftaler på baggrund af en rammeaftale mod slutningen af rammeaftalens gyldighedsperiode med det formål at omgå udbudsreglerne."

Fireårsnormen gennemsyrrer også den administrative vejledning. [Vejledning for bygherre om offentlig byggevirkksomhed](#) gentager, at rammeaftaler "maksimalt [må] have en varighed på 4 år, hvilket betyder at der i denne 4-årsperiode kan indgås kontrakter under rammeaftalen, selv om kontrakterne har en løbetid ud over rammeaftalens løbetid." Og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens [vejledning om konkurrencefremmende tiltag ved udbud af affaldsforbrænding](#) bruger fireårsgrænsen som konkurrencepolitisk pejlemærke – men åbner for længere kontrakter, hvor "særlige omstændigheder i et udbud kan medføre fx investeringsbehov."

LOV

Udbudsloven § 2

Udbudsloven § 95, stk. 2, 3

Loftet: rammeaftalen udtømmer sine virkninger, når maksimum er nået

Den mest indgribende begrænsning i rammeaftaleretten er ikke udtrykt i udbudslovens ordlyd, men udviklet af EU-Domstolen. Sagen begyndte med **C-216/17** (Coopservice), hvor Domstolen fastslog, at det er udelukket at undlade at fastlægge mængden af de ydelser, tiltrædende ordregivere kan bestille, eller at fastlægge den ved en henvisning til deres "sædvanlige behov":

"Gennemsigtighedsprincippet og princippet om ligebehandling af de økonomiske aktører, der er berørt af indgåelsen af den rammeaftale, [...] ville blive påvirket, såfremt den ordregivende myndighed, der oprindeligt var part i aftalen, ikke præciserede den samlede mængde, som en sådan aftale vedrører."

Princippet blev udbygget i den **danske** sag **C-23/20** (Simonsen & Weel), der udsprang af et udbud fra Region Nordjylland og Region Syddanmark om sonderemedier, hvor hverken anslået eller maksimal mængde/værdi fremgik. Domstolen kendte for ret, at udbudsbekendtgørelsen **skal** angive både den anslåede og den maksimale mængde og/eller værdi, og at:

"når denne grænse er nået, vil den nævnte rammeaftale have udtømt sine virkninger."

Dommen har en anden – og for ordregivere afgørende – halvdel: en manglende loftsangivelse er **ikke** en "ulovlig direkte tildeling" i [klagedirektivets artikel 2d, stk. 1, litra a's](#) forstand. Domstolen fandt det uforholdsmæssigt at udstrække uvirksomhedssanktionen til en situation, hvor der faktisk var offentliggjort en udbudsbekendtgørelse – sanktionen er forbeholdt de rene undladelser af offentliggørelse.

C-274/21 (EPIC Financial), der udsprang af østrigske hasteindkøb af antigentests under covid-19, bekræftede og skærpede konsekvensen af loftet:

"Når en rammeaftale indgås, kan den ordregivende myndighed kun forpligte sig inden for grænserne af en maksimal mængde og/eller maksimal værdi, således at når denne grænse er nået, vil den pågældende aftale have udtømt sine virkninger."

Der kan herefter ikke længere lovligt tildeles kontrakter efter [artikel 33, stk. 3](#), medmindre den yderligere tildeling ikke udgør en væsentlig ændring efter [artikel 72, stk. 1, litra e](#). Dommen fastslog samtidig, at indgåelsen af en rammeaftale med én økonomisk aktør er en kontraktindgåelse i klagedirektivets forstand – så standstill-perioden gælder for **selve rammeaftalen**, uanset at den (jf. afsnittet om sanktioner nedenfor) ikke gælder for de efterfølgende træk.

Praktisk konsekvens: et "forbrugt" loft er ikke en teknikalitet. Overskrides det, er der reelt tale om indkøb uden hjemmel – og dermed en ulovlig direkte tildeling med den fulde sanktionsvifte til følge.

LOV	Udbudsloven § 2	Udbudsloven § 95	
PRAKSIS	EU-Domstolen · Rammeaftalers loft og effektiv retsbeskyttelse mod uigennemsigtige udbudsprocedurer		14.07.2022
	EU-Domstolen · Krav om angivelse af maksimal mængde og værdi i udbudsbekendtgørelser for rammeaftaler		17.06.2021
	EU-Domstolen · Krav om fastlæggelse af maksimumsmængder i rammeaftaler og adgang for ikke-deltagende ordregivende myndigheder		19.12.2018

§ 4 Tildelingsformerne: direkte tildeling, kaskade eller miniudbud (§§ 97-100)

Systematikken i loven er skarp. Ved en rammeaftale med **én** leverandør tildeles kontrakterne efter [§ 97](#) "på de vilkår, der er fastsat i rammeaftalen", idet ordregiveren dog *inden* tildelingen skriftligt kan anmode leverandøren om at **fuldstændiggøre** sit tilbud. Det er en udfyldningsadgang, ikke en forhandlingsadgang: de vilkår, der er bindende i rammeaftalen, kan ikke ændres.

Ved en rammeaftale med **flere** leverandører giver [§ 98, stk. 1](#) to muligheder – direkte tildeling efter [§ 99](#) eller genåbning af konkurrencen efter [§ 100](#). Begge kan bruges på samme rammeaftale, men [§ 98, stk. 2](#) opstiller en ufravigelig betingelse:

"Valget mellem direkte tildeling og genåbning af konkurrencen skal ske på grundlag af objektive kriterier, herunder de efterspurgte varers eller ydelsers kvantitet, værdi eller karakteristika og ordregiverens øvrige konkrete indkøbsbehov. De objektive kriterier skal fastsættes i udbudsmaterialet vedrørende rammeaftalen."

Forarbejderne præciserer, at kravet om objektive kriterier ikke udelukker, at ordregiverens **behov** er udslagsgivende – "såfremt det er beskrevet på forhånd". Men et reelt frit valg er ulovligt. Det blev fastslået allerede i [2011-0024071](#) (Konica Minolta mod Erhvervsskolen Nordsjælland), hvor Klagenævnet underkendte en SKI-rammeaftale, fordi valget mellem direkte tildeling og miniudbud reelt var overladt til den enkelte ordregivers subjektive "behov":

En rammeaftale, der giver mulighed for både direkte tildeling og miniudbud, skal indeholde klare og entydige kriterier for, hvornår hver procedure skal anvendes.

Da rammeaftalen var ulovlig, kunne den ikke bære tildelingen, og tildelingsbeslutningen blev annulleret. (Kontrakten slap dog for uvirksomhed, fordi skolen havde offentliggjort en profylaksebekendtgørelse og overholdt standstill.)

Spejlbilledet er lige så bindende. I [2011-0024337](#) (Audio Visuelt Centrum mod Aarhus Kommune) havde klageren gjort gældende, at kommunen **burde** have afholdt miniudbud. Klagenævnet afviste: da SKI-rammeaftalen fastsatte, at tildeling skulle ske ved direkte tildeling, var kommunen *forpligtet* til at følge den procedure og var "ikke beføjet til at afholde et miniudbud".

Denne binding gælder også kaskademodellen. I [20/13321](#) fastslog Klagenævnet, at en tildeling af rammeaftalen som "nr. 1 i kaskaden" var bindende, selv om udbudsmaterialet beskrev en anden tildelingsmodel – kendelsen inddrager samtlige tre bestemmelser [§ 98](#), [§ 99](#) og [§ 100](#) sammen med uvirksomhedsreglerne. Og i [18/02698](#) (COWI mod Vejdirektoratet) accepterede Klagenævnet en kaskademodel, hvor den primære leverandør først blev tilbudt opgaven, og fandt ikke, at usikkerheden ved at være nr. 2 i kaskaden i sig selv godtgjorde et uopretteligt tab.

Prioritetsrækkefølger fungerer også i praksis som en operationel kaskade. I [23/12520](#) (Biogen mod Amgros) var rammeaftalen om dimethylfumarat tildelt Sandoz som 1. prioritet og Biogen som 2. prioritet; da 1.-prioritetsleverandøren kom i restordre, foretog Amgros dækningskøb hos 2.-prioriteten. Klagenævnet fandt, at dette var **håndhævelse** af rammeaftalens egne vilkår – ikke en ændring af grundlæggende elementer efter [§ 178](#).

LOV	Udbudsloven § 97	Udbudsloven § 98, stk. 1, 2	Udbudsloven § 99	Udbudsloven § 100
	Udbudsloven § 178			
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af rammeaftale om lægemidler på grund af påstået krænkelse af patent- og markedsføringsrettigheder			12.12.2024
	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 · Afslag på opsættende virkning i sag om udbud af rammeaftale for rådgivning om trafiksignalanlæg			09.07.2018
	Klagenævnet for Udbud · Klage over direkte tildeling under SKI-rammeaftale for AV-udstyr afvist			07.12.2012
	Klagenævnet for Udbud · Ulovlig direkte tildeling under rammeaftale på grund af uklarhed om valg mellem miniudbud og direkte tildeling			05.12.2011

§ 5 Miniudbuddet: hvem skal inviteres, og hvilke vilkår må ændres

[§ 100, stk. 1](#) opstiller tre lovlige grundlag for genåbning af konkurrencen: (1) de **samme vilkår** som ved rammeaftaleudbuddet, (2) om nødvendigt **mere præcist formulerede vilkår**, eller (3) eventuelt **andre vilkår**, der er fastsat på forhånd i rammeaftalens udbudsmateriale.

Forarbejderne til [§ 100](#) er usædvanligt vidtgående i deres beskrivelse af nr. 3:

"Bestemmelsen indebærer samtidig, at der ikke er nogen grænser for, hvilke vilkår der kan stå åbne i rammeaftalen, og dermed danne grundlag for konkurrencen ved genåbning af konkurrencen (miniudbud), når blot dette er anført i udbudsmaterialet for rammeaftalen. Vilkårene skal være anført så klart, at der skabes den gennemsigtighed, der

er nødvendig for, at alle tilbudsgivere er rimeligt informeret om vilkårene for konkurrencen under genåbningen af konkurrencen (miniudbuddet)."

Om **kriterierne for tildeling** siger forarbejderne udtrykkeligt, at de "behøver ikke at være de samme som de kriterier for tildeling, selve rammeaftalen blev tildelt på grundlag af, blot de kriterier for tildeling, som skal være gældende, er angivet i udbudsmaterialet". Ordregiveren kan **præcisere** kriterierne yderligere i miniudbuddet – men "kan derimod ikke foretage ændringer, der kan karakteriseres som ændringer af grundlæggende elementer".

Denne sondring mellem *præcisering* og *væsentlig ændring* er praksis' hovedakse. I [2014-8381](#) (HRH Albertslund mod AlmenIndkøb) havde ordregiveren i miniudbud 2 ændret vægtningen i tilbudslistens "Mængde"-kolonne fra faste tal til procenter, som lagde markant større vægt på to malerydelser – med det resultat, at en anden leverandør vandt. Klagenævnet frikendte ordregiveren: rammeaftalens udbudsbetingelser åbnede for "eventuelle nødvendige præciseringer af vilkår", og tilbudsgiverne måtte forvente, at den hypotetiske vægtning fra rammeaftaleudbuddet ville blive justeret for at afspejle den konkrete opgaves karakter og omfang. Da alle tilbudsgivere bød på det samme, justerede grundlag, var ligebehandling og gennemsigtighed intakte.

Kredsen af inviterede er reguleret i [§ 100, stk. 2](#): opfordringen skal sendes **samtidig og skriftligt** til "de økonomiske aktører, som er i stand til at udføre kontrakten". Forarbejderne konkretiserer afgrænsningen: ordregiveren "vil således f.eks. kunne undlade at sende en opfordring til leverandører, som ikke har tilbudt en eller flere af de varer, som efterspørges." Det er altså et sagligt, kapacitetsbaseret filter – ikke en adgang til at plukke favoritter.

Miniudbuddet er en **selvstændig** procedure. I [19/07889](#) (PlanMiljø mod Miljøstyrelsen) klagede en rammeleverandør over, at dens score i miniudbuddet afveg markant fra den positive evaluering, den havde fået ved tildelingen af selve rammeaftalen. Klagenævnet afviste argumentet med en principiel præmis: udbuddet af rammeaftalen og det efterfølgende miniudbud er *to adskilte procedurer* med forskellige kravspecifikationer og evalueringskriterier, og ordregiveren var berettiget til at foretage en ny, selvstændig vurdering.

Ordregiverens **skønsmargen ved evalueringsmodellen** i miniudbud er ligeledes vid. I [25/06148](#) (CGI mod Erhvervsstyrelsen, 10. oktober 2025) angik miniudbuddet en it-leverancekontrakt til ca. 79,8 mio. kr. under en eksisterende rammeaftale, hvor tilbudsgiverne selv bestemte fordelingen mellem centrale og decentrale konsulenter ved beregningen af den evalueringstekniske gennemsnitspris. CGI gjorde gældende, at den realiserede timepris kunne blive højere end den evalueringstekniske, fordi styrelsen kunne skalere opgavemængden undervejs. Klagenævnet afviste:

Muligheden for ændringer i ressourceallokeringen under kontraktperioden medførte ikke i sig selv, at modellen var uegnet. Da tilbuddene var udarbejdet og vurderet ud fra opgavens karakter og den budgetramme, der gjaldt ved udbuddets start, var modellen sagligt funderet.

Afgørelsen anvender [§ 160, stk. 2](#), hvorefter en evalueringsmetode, der er korrekt beskrevet i udbudsmaterialet, **ikke kan tilsidesættes** af klage- og retsinstanser, hvis den er gennemsigtig og overholder ligebehandlingsprincippet.

Endelig sætter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens [vejledning om konsortiesamarbejde i forhold til konkurrenceloven](#) en vigtig konkurrenceretlig ramme: vurderingen af, om virksomheder lovligt kan gå sammen i konsortium, foretages i forhold til kravene til **rammeaftalen** – ikke til de senere miniudbud. Som vejledningen formulerer det: "Det har således ingen betydning, om en eller flere af deltagerne i et konsortium isoleret set selv kunne opfylde kravene i et efterfølgende miniudbud, når der sker konkrete træk på rammeaftalen."

LOV	Udbudsloven § 2	Udbudsloven § 100, stk. 1-3	Udbudsloven § 160, stk. 1, 2
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Evalueringsmodel i miniudbud: Klagenævnet afviser klage over ordregivers skøn ved fordeling af centrale og decentrale ressourcer 10.10.2025 Klagenævnet for Udbud · Klage over evaluering af tilbud i miniudbud om madaffaldsanalyse 21.02.2020 Klagenævnet for Udbud · Klage over ændring af vægtningskriterier i miniudbud under rammeaftale for håndværksydelser 26.02.2016		

§ 6 Ulovlig direkte tildeling og ændring af grundlæggende elementer

Rammeaftalen er kun et lovligt indkøbsgrundlag, så længe trækket holder sig inden for det, der faktisk er konkurrenceudsat. [§ 178, stk. 1](#) kræver et helt nyt udbud ved ændring af grundlæggende elementer, og [stk. 2](#) opregner de fire situationer, hvor en ændring **altid** er grundlæggende – herunder når ordregiveren indfører betingelser, der ville have givet adgang for andre ansøgere, når den økonomiske balance forskydes til leverandørens fordel, når anvendelsesområdet udvides betydeligt, eller når en ny leverandør erstatter den oprindelige. Definitionen i [§ 24, nr. 37](#) er den operative test: en ændring, "der kan have påvirket potentielle ansøgers eller tilbudsgivers deltagelse [...] såfremt ændringen havde fremgået af den oprindelige procedure".

Den mest markante nyere afgørelse er [24/10982](#) (Zeppelin mod Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse, 25. september 2025). Efter to mislykkede udbud af en rammeaftale om læssemaskiner med pansrede fører kabiner overgik FMI til udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse efter [§ 80, stk. 1](#) og forhandlede i næsten to år med Volvo. Klagenævnet accepterede både overgangen til forhandling og forhandlingsforløbets længde, men fandt **to** grundlæggende ændringer:

- **Fravigelse af bindende mindstekrav:** FMI accepterede en tungere Volvo-model, der fraveg bindende mindstekrav til maksimal totalvægt og akseltryk, og udvidede dermed aftalens anvendelsesområde til to maskintyper, hvor udbuddet krævede én.
- **Omlægning af pris- og risikostrukturen:** Den oprindelige struktur med faste priser blev ændret til en fleksibel model baseret på prisoverslag, suppleret med revisionsrettigheder og avancebegrænsninger. Da prissætningsmodellen og risikofordelingen har stor betydning for leverandørers kommercielle vurdering, udgjorde det en ændring af et grundlæggende element, jf. [§ 24, nr. 37](#).

Rammeaftalen blev **erklæret uden virkning** fra kendelsens afsigelse, FMI blev pålagt straks at bringe den til ophør, og der blev fastsat en **økonomisk sanktion på 2.600.000 kr.** for den allerede udnyttede del (kontrakter for ca. 52,3 mio. kr.). Klagenævnet afviste udtrykkeligt, at operative konsekvenser og forsvarssikkerhed udgjorde tilstrækkeligt væsentlige hensyn til almenhedens interesser til at opretholde aftalen efter [klagenævnslovens § 17, stk. 3](#).

Vederlagsmodellen som grænseflade er også taget op af EU-Domstolen i **C-282/24** (16. oktober 2025), der netop angår, hvornår en ændring af vederlagsmodellen i en rammeaftale ændrer kontraktens **overordnede karakter** – det begreb, der sætter den ydre grænse for både [§ 179, stk. 1](#) (forudsete ændringsklausuler) og [§ 180, stk. 3](#) (bagatelgrænsen). Dommen bekræfter, at bagatelgrænsen ikke er en fribillet: selv en værdimæssigt beskeden ændring er ulovlig, hvis den forskyder kontraktens karakter.

Andre typetilfælde fra praksis:

Sag	Ændring	Udfald

17/00041 (CFD mod Tolkemyndigheden)	Konkursbo solgte rammeaftalen til ny leverandør, der ikke opfyldte de oprindelige mindstekrav	Uden virkning + økonomisk sanktion 150.000 kr.
2015-6946 (CGI mod Moderniseringsstyrelsen)	"Tillæg 2" overførte et selvstændigt system (HR-Løn), der udtrykkeligt var holdt uden for SLS-kontrakten	Uden virkning + økonomisk sanktion 250.000 kr.
19/06803 (VITRONIC mod Sund & Bælt)	Udskydelse på ubestemt tid af kerneleverancen efter tildeling, men før kontraktunderskrift	Opsættende virkning; ændringen svarede reelt til ulovlig direkte tildeling
2011-0023565 (Atea mod Ballerup Kommune)	Miniudbud brugt til at indgå to nye rammeaftaler med estimerede mængder og forlængelsesoptioner	"Rammeaftale i rammeaftalen" – i strid med reglerne

Den sidste sag fortjener særlig opmærksomhed: et miniudbud **kan ikke** bruges til at indgå en ny rammeaftale. Klagenævnet lagde vægt på, at de udbudte aftaler havde karakter af egentlige rammeaftaler på grund af estimerede mængder, forlængelsesmuligheder og en option for en anden kommunes tilslutning.

Leverandørskifte har en snæver ventil i § 182: udskiftning er ikke en grundlæggende ændring, hvis den følger af en klar, præcis og entydig ændringsklausul, eller hvis den sker ved omstrukturering (overtagelse, fusion, erhvervelse eller insolvens) – men kun når de oprindelige egnethedskriterier fortsat opfyldes, og udskiftningen ikke medfører andre grundlæggende ændringer. Netop dét fejlede i 17/00041: den nye leverandør kunne hverken dokumentere det oprindelige mindstekrav om 15 timers ugentlig tolkning eller levere skrivetolkning.

Endelig giver § 185, stk. 1 ordregiveren en *ret* – og stk. 2 en *pligt* – til at bringe en rammeaftale til ophør, når tildelingsbeslutningen er annulleret ved endelig afgørelse eller dom, medmindre særlige forhold tilsiger videreførelse.

LOV

[Udbudsloven § 24](#)
[Udbudsloven § 178, stk. 1, 2](#)
[Udbudsloven § 179, stk. 1](#)
[Udbudsloven § 180, stk. 3](#)
[Udbudsloven § 182](#)
[Udbudsloven § 185, stk. 1, 2](#)

PRAKSIS	EU-Domstolen · Ændring af vederlagsmodellen i rammeaftaler: Grænsen for ændring af en kontrakts overordnede karakter	16.10.2025
	Klagenævnet for Udbud · Rammeaftale om læsemaskiner erklæret uden virkning efter ulovlig direkte tildeling og ændring af grundlæggende elementer	25.09.2025
	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
	Klagenævnet for Udbud · Tildeling af tillægskontrakt om IT-system uden udbud var en ulovlig direkte tildeling	04.05.2016
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud grundet forkert afleveringsadresse og ulovligt miniudbud af ny rammeaftale	27.04.2011

§ 7 Sanktioner: standstill, uvirksomhed og økonomisk sanktion – og deres asymmetri

Håndhævelsen af rammeaftaleretten hviler på lov om Klagenævnet for Udbud, og her ligger en systematik, som ofte misforstås.

Standstill gælder som udgangspunkt ikke for trækkene. § 3, stk. 1 pålægger 10 (elektronisk) eller 15 (brev) kalenderdages standstill, men § 3, stk. 3 undtager udtrykkeligt:

"Stk. 1 og 2 finder ikke anvendelse, hvis [...] 2) en kontrakt tildeles en leverandør i henhold til en rammeaftale med eller uden genåbning af konkurrencen, 3) en kontrakt tildeles en leverandør inden for et dynamisk indkøbssystem [...]"

Standstill gælder altså for tildelingen af **selve rammeaftalen** (jf. også **C-274/21**), men ikke automatisk for de kontrakter, der tildeles under den – hverken ved direkte tildeling eller ved miniudbud.

Uvirksomhed rammer asymmetrisk. Efter § 17, stk. 1 skal en kontrakt erklæres uden virkning bl.a., når den er indgået uden forudgående offentliggørelse (nr. 1), i standstill-perioden med samtidig overtrædelse (nr. 2), eller når den er *baseret på en rammeaftale med genåbning af konkurrencen* og indgået i strid med lovens afsnit II eller III, og værdien når tærskelværdien (nr. 3). Samme regel gælder for dynamiske indkøbssystemer (nr. 4). Derimod er en **direkte tildeling** under en rammeaftale med én leverandør ikke i sig selv omfattet – det er derfor, sagerne om ulovlige direkte tildelinger typisk må konstrueres som overtrædelser af § 17, stk. 1, nr. 1 (ingen udbudsbekendtgørelse) eller som ændring af grundlæggende elementer, jf. **24/10982**.

Den frivillige standstill er et skjold. § 17, stk. 2 er den mest oversete bestemmelse i hele reguleringen: en miniudbudskontrakt eller en DIS-kontrakt kan **ikke** erklæres uden virkning, hvis ordregiveren (1) har fulgt procedurerne i §§ 2 og 3 eller udbudslovens § 171 – dvs. frivilligt har underrettet og iagttaget standstill – og (2) fandt, at tildelingen var i overensstemmelse med reglerne. Ordregivere, der frivilligt lægger standstill ind i deres miniudbud, køber sig altså reelt immunitet over for den skarpeste sanktion.

Indkøbscentralernes fejl smitter ikke automatisk. § 17, stk. 5 fastslår, at hvis beslutningen om tildeling af en indkøbscentralers rammeaftale ikke er annulleret på det tidspunkt, hvor tildelingsproceduren for en kontrakt på grundlag af rammeaftalen iværksættes, kan kontrakten ikke erklæres uden virkning med henvisning til, at *indkøbscentralen* har begået fejl. Bestemmelsen beskytter de mange ordregivere, der trækker på fx SKI-aftaler – jf. den løbende prøvelse af SKI's egne rammeaftaler i bl.a. **24/03446** om sygeplejeartikler og **2016-6241** om standardkontormøbler.

Økonomisk sanktion. Når hele kontrakten ikke erklæres uden virkning, fastsættes en alternativ sanktion, jf. § 18, stk. 2. For offentlige ordregivere sker det som en økonomisk sanktion efter § 19 – og § 19, stk. 2, nr. 5 nævner specifikt kontrakter baseret på en rammeaftale med genåbning af konkurrencen. Sanktionen kan pålægges, "selv om overtrædelsen hverken kan tilregnes ordregiveren som forsætlig eller uagtsom" (§ 19, stk. 3). Er ordregiveren ikke en del af den offentlige forvaltning, indgiver Klagenævnet i stedet **politianmeldelse**, jf. § 18, stk. 3 – det skete i **22/06575**, hvor tre af Alabu Boligs vaskerikontrakter blev erklæret uden virkning.

Niveauet for økonomiske sanktioner i rammeaftalesager:

Sag	Overtrædelse	Sanktion
24/10982	Ændring af grundlæggende elementer i rammeaftale (52,3 mio. kr. udnyttet)	2.600.000 kr. + uden virkning
2015-6946	Ulovlig direkte tildeling af tillægskontrakt (ca. 28,9 mio. kr.)	250.000 kr. + uden virkning
22/14588	Ukonditionsmæssigt tilbud tildelt i miniudbud under dynamisk indkøbssystem	190.000 kr. (kontrakten fuldt opfyldt)

17/00041	Overdragelse af rammeaftale efter konkurs	150.000 kr. + uden virkning
22/14543	Direkte tildelt dækningskontrakt uden opfyldte hastebetingelser	840.000 kr.

Klagefristerne er differentierede, jf. § 7, stk. 2: **6 måneder** for selve rammeaftalen (nr. 3), men kun **30 kalenderdage** for en kontrakt tildelt ved miniudbud eller under et dynamisk indkøbssystem (nr. 2). Klagenævnet udstrakte i 24/10982 den lange 6-månedersfrist til også at omfatte rammeaftaler indgået efter § 80, med den begrundelse, at samme hensyn – at overtrædelser først opdages sent – gør sig gældende som ved ordinære rammeaftaler.

Endelig bemærkes, at Klagenævnet ikke kan tilkende mere end påstået, jf. § 10, stk. 1. I 25/08760 blev en klage over en direkte tildeling afvist, fordi klageren trods vejledning ikke formulerede påstande, der konkret identificerede den overtrådte regel – vejledningspligten efter [forvaltningslovens § 7](#) rækker ikke til, at nævnet formulerer klagerens påstande.

LOV

[Lov om Klagenævnet for Udbud § 3, stk. 1, 3](#)
[Lov om Klagenævnet for Udbud § 7, stk. 2](#)
[Lov om Klagenævnet for Udbud § 17, stk. 1-5](#)
[Lov om Klagenævnet for Udbud § 18, stk. 1-3](#)
[Lov om Klagenævnet for Udbud § 19, stk. 1-3](#)

PRAKSIS

EU-Domstolen · Rammeaftalers loft og effektiv retsbeskyttelse mod uigennemsigtige udbudsprocedurer	14.07.2022
Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbuds afgørelse i sagen om rammeaftale for sygeplejeartikler hos SKI	25.11.2025
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af klage over direkte tildeling grundet uklare påstande og manglende præcisering	02.10.2025
Klagenævnet for Udbud · Rammeaftale om læsemaskiner erklæret uden virkning efter ulovlig direkte tildeling og ændring af grundlæggende elementer	25.09.2025
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 · Overdragelse af rammeaftale efter konkurs anset for ulovlig direkte tildeling	26.06.2017
Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om udbud af kontormøbler	26.07.2016
Klagenævnet for Udbud · Tildeling af tillægskontrakt om IT-system uden udbud var en ulovlig direkte tildeling	04.05.2016

§ 8 Rammeaftale eller dynamisk indkøbssystem? Den lukkede kreds over for den åbne

Den strukturelle forskel mellem de to indkøbsteknikker er enkel, men afgørende: **rammeaftalen lukker leverandørkredsen** for hele løbetiden, mens **det dynamiske indkøbssystem skal være åbent** gennem hele perioden. § 104, stk. 3 er utvetydig:

"Et dynamisk indkøbssystem skal til enhver tid være åbent for ansøgere, der opfylder minimumskravene til egnethed, og antallet af ansøgere, der optages i indkøbssystemet, må ikke begrænses."

Dertil kommer, at et dynamisk indkøbssystem efter [§ 101, stk. 1](#) kun kan bruges til indkøb af varer, bygge- og anlægsarbejder og tjenesteydelser, der er **generelt tilgængelige på markedet**, at det skal følge proceduren for begrænset udbud ([§ 101, stk. 2](#)), at ansøgninger skal færdigbehandles inden for 10 (eventuelt 15) arbejdsdage ([§ 104, stk. 4-5](#)), og at **alle** deltagere – eller alle i den relevante kategori – skal opfordres til at afgive tilbud ved hvert konkret indkøb ([§ 105, stk. 1-2](#)).

Afgrænsningen blev sat på spidsen i [24/12200](#) (Assemble A/S mod Norddjurs Kommune, 24. oktober 2025), hvor Klagenævnet tog stilling til, om kommunen var berettiget til at anvende et dynamisk indkøbssystem frem for en rammeaftale. Nævnet fandt, at kommunen var berettiget hertil. Kendelsen inddrager principperne i [§ 2](#), kravene til evalueringsmodellen i [§ 160, stk. 1](#) og de særlige begrundelsesregler for dynamiske indkøbssystemer i [§ 171, stk. 4](#) og [stk. 5](#) – sidstnævnte er netop den bestemmelse, der lemper begrundelseskravet ved DIS-tildelinger, så begrundelsen først skal gives efter anmodning fra en berørt tilbudsgiver.

Valget mellem de to teknikker ligger dermed inden for ordregiverens skøn, men det er ikke et frit skøn: det skal træffes sagligt, og de karakteristika, der definerer den valgte teknik, skal faktisk overholdes. En "leverandørliste", der ikke opfylder DIS-reglerne, er hverken et dynamisk indkøbssystem eller en rammeaftale – og falder dermed uden for Klagenævnets kompetence. Det blev fastslået i [26-04144](#) (1. juli 2026), hvor en klage over suspension fra en kommunal leverandørliste blev afvist, fordi ordningen ikke var et dynamisk indkøbssystem efter [§ 101](#), jf. [klagenævnens lovens § 1, stk. 2](#) og [§ 10, stk. 1](#).

Håndhævelsesmæssigt behandles de to teknikker parallelt: både miniudbudskontrakter og DIS-kontrakter kan erklæres uden virkning efter [§ 17, stk. 1, nr. 3 og 4](#), begge nyder godt af skjoldet i [§ 17, stk. 2](#), og begge har 30-dages klagefrist efter [§ 7, stk. 2, nr. 2](#). [22/14588](#) illustrerer parallellen: Aalborg Universitet havde gennemført et miniudbud under et dynamisk indkøbssystem om møbler og tildelt kontrakten til et ukonditionsmæssigt tilbud. Fordi kontrakten var fuldt opfyldt, kunne den ikke erklæres uden virkning for fremtiden – i stedet blev der pålagt en økonomisk sanktion på 190.000 kr.

LOV	Lov om Klagenævnet for Udbud § 17, stk. 1, 2	Udbudsloven § 101, stk. 1, 2
	Udbudsloven § 104, stk. 3-5	Udbudsloven § 171, stk. 4, 5
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Klagenævnet for Udbud afviser klage over suspension fra kommunal leverandørliste – ikke et dynamisk indkøbssystem	01.07.2026
	Klagenævnet for Udbud · Assemble A/S mod Norddjurs Kommune: Berettigelse til at anvende Dynamisk Indkøbssystem frem for Rammeaftale	24.10.2025
	Klagenævnet for Udbud · Annullering af tildelingsbeslutning og økonomisk sanktion på grund af ukonditionsmæssigt tilbud	20.03.2023

§ 9 Egnethed, ESPD og dokumentation ved rammeaftaleudbud

Fordi rammeaftalen lukker leverandørkredsen for op til fire år, er egnethedsvurderingen ved rammeaftaleudbuddet særligt konsekvensrig. Det fælles europæiske udbudsdokument (ESPD) er defineret i [§ 24, nr. 13](#) som en egenerklæring, der "tjener som foreløbigt bevis" for, at der ikke foreligger udelukkelsesgrunde, og at minimumskravene til egnethed er opfyldt.

EU-Domstolen har i en række afgørelser afgrænset, hvor langt egenerklæringen rækker, og hvornår mangler kan afhjælpes:

-

C-812/24 (22. januar 2026) angår to spørgsmål af direkte betydning for rammeaftaleudbud: dels om en økonomisk aktør kan basere sig på **datterselskabers kapacitet** efter [artikel 63 i direktiv 2014/24](#), dels om **manglende ESPD-oplysninger kan berigtiges**. Dommen er den nyeste og mest centrale fortolkningskilde til samspillet mellem koncernkapacitet og dokumentationskrav.

- **C-631/21** (10. november 2022) fastslog kravene til ESPD for **interessentskaber uden status som juridisk person** og udfylder dermed [artikel 59](#) og **gennemførelsesforordning (EU) 2016/7**.
- **C-469/22** (10. januar 2023) afklarede **tidspunktet** for dokumentation af underentreprenørers egnethed.
- **C-171/15** (Connexion) satte den ydre ramme for ordregiverens bundethed af sit eget udbudsmateriale: når udbudsbetingelserne utvetydigt foreskriver, at en alvorlig fejl "nødvendigt medfører udelukkelse", kan ordregiveren **ikke** efterfølgende påberåbe sig en national proportionalitetsprøvelse for at tildele alligevel. Domstolens begrundelse rammer præcist det, der står på spil ved en flerårig rammeaftale:

"Visse interesserede erhvervsdrivende, der har kendskab til udelukkelsesgrunden i kontraktdokumenterne, og som er bevidste om, at de har begået en fejl [...] kunne være fristet til at afgive et tilbud i det håb, at de ikke vil blive udelukket [...] mens andre, der befinder sig i en sammenlignelig situation, vil afholde sig fra at afgive et sådant tilbud, idet de forlader sig på ordlyden af denne udelukkelsesklausul."

I dansk praksis er hovedreglen, at ordregiveren **ikke** har en generel pligt til at kontrollere rigtigheden af tilbudsgiverens oplysninger. En undersøgelsespligt opstår først ved konkret anledning – jf. [19/06304](#) (rammeaftale om legetøj), hvor Klagenævnet afviste, at ordregiveren havde en generel pligt til at kontrollere samtlige varelinjer, når tilbudsgiveren havde bekræftet kravopfyldelse.

Grænsen for, hvad der kan repareres **efter** tilbudsfristen, er derimod snæver. I [25/00927](#) (JDE mod Syddansk Universitet, 14. november 2025) meddelte tilbudsgiveren inden for vedståelsesperioden, at det tilbudte kaffeprodukt var udgået, og udskiftede det. Klagenævnet stadfæstede afvisningen som ukonditionsmæssig: en accept ville have udgjort et nyt tilbud efter tilbudsfristen og givet tilbudsgiveren en konkurrencemæssig fordel ved smagstesten. Proportionalitetsprincippet kunne ikke bære en delvis kapitalisering – totalafvisning var den eneste lovlige håndtering.

Omvendt ligger vurderingen af **pålidelighed (self-cleaning)** efter [§ 138](#) inden for ordregiverens skøn. I [24/03756](#) præciserede Klagenævnet, at en tilbudsgiver ikke er "pålagt" at betale erstatning efter [§ 138, stk. 3, nr. 1](#), blot fordi en tidligere ordregiver har *fremSAT* et erstatningskrav, som er bestridt i en verserende voldgiftssag.

LOV	Udbudsloven § 24	Udbudsloven § 138, stk. 3	Udbudsloven § 159, stk. 2, 3
PRAKSIS	EU-Domstolen · Udnyttelse af datterselskabers kapacitet i offentlige udbud og berigtigelse af manglende udbudsdokumentation (ESPD)		
	EU-Domstolen · Tidspunktet for dokumentation af underentreprenørers egnethed i offentlige udbud		
	EU-Domstolen · Krav til fælles europæisk udbudsdokument (ESPD) for interessentskaber uden status som juridisk person		
	EU-Domstolen · Fortolkning af udbudsbetingelser: Proportionalitet ved alvorlig fejl kan ikke tilsidesætte klare krav om automatisk udelukkelse		
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud efter produktudskiftning efter tilbudsfrist i udbud af kaffe, te og maskiner		
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af rammeaftale om legetøj afvist: Tilbud indeholdt ikke grundlæggende forbehold og udbudsmodel var lovlig		

Aktindsigt i tilbud og miniudbudspriser – udbudslovens § 5 a som særregel

§ 10

Rammeaftaler skaber en særlig aktindsigtsproblematik: fordi miniudbuddene under en rammeaftale ofte er standardiserede og gentagne, kan indsigt i konkurrenternes tidligere priser reelt lukke konkurrencen ned.

Det erkendte Klagenævnet allerede i [2013-0033683](#) (Computerworld mod Statens It, 8. juli 2014). Nævnet lagde vægt på, at miniudbuddene under Statens It's driftsrammeaftale var "meget standardiserede og ensartede", hvilket skabte en konkret og nærliggende risiko for, at de seks rammeleverandører kunne tilrettelægge deres prissætning taktisk i fremtidige miniudbud, hvis de fik kendskab til hinandens tidligere tilbudspriser. Resultatet ville være svækket konkurrence og højere priser til det offentlige.

Retsstillingen er siden **skærpet ved lov**. [Udbudslovens § 5 a](#) fraviger nu det almindelige offentlighedsprincip:

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

Bestemmelsen er **absolut**. I [25/05751](#) (14. august 2025) afviste Klagenævnet 3F Viborgs anmodning om aktindsigt i den vindende tilbudsgivers redegørelse for priser og omkostninger efter [§ 169](#), fordi fagforeningen hverken havde deltaget i udbuddet eller havde generel klageadgang. Nævnet afviste udtrykkeligt, at meroffentlighedsprincippet i [offentlighedslovens § 14, stk. 1](#) kunne bruges til at omgå begrænsningen – § 5 a er ikke-fakultativ.

Afgrænsningen af **klageberettigelse** er derfor blevet det afgørende led. I [25/05534](#) (27. november 2025) hjemviste Klagenævnet Herlev Kommunes afslag, fordi kommunen fejlagtigt havde nægtet KN Rengøring I/S klageberettigelse med henvisning til identitetssammenfald med en tidligere udelukket enkeltmandsvirksomhed:

"Klagenævnet finder, at der i den aktuelle sag ikke er et sådant sammenfald mellem KN Rengøring v/Henrik Krogstrup Nielsen og KN Rengøring I/S, at sidstnævnte virksomhed kan nægtes aktindsigt alene med henvisning til udelukkelsen af KN Rengøring v/Henrik Krogstrup Nielsen."

Nævnet fastslog samtidig to principper: § 5 a stiller alene krav om **status** som klageberettiget – ikke om, at der faktisk er indgivet en rettidig klage – og adgangen efter [klagenævnslovens § 6](#) består uafhængigt af, om klagefristen i [§ 7](#) er overskredet.

De forvaltningsretlige grundprincipper er dog ikke sat ud af kraft for det, der falder uden for § 5 a's anvendelsesområde. Folketingets Ombudsmand har i [FOB 2016-54](#) og [FOB 2016-48](#) fastholdt, at en myndighed **altid** skal foretage en konkret vurdering af risikoen for økonomisk skade, og at en generel beslutning om ikke at offentliggøre tilbud af diskretionshensyn ikke er tilstrækkelig. Ombudsmanden citerer forarbejderne til [offentlighedslovens § 30, nr. 2](#):

"Der er almindeligvis ikke noget til hinder for at give aktindsigt i myndighedens udbudsmateriale."

Sondringen står altså fast: **udbudsmaterialet** (ordregiverens eget) er som udgangspunkt åbent; **tilbuddene** (leverandørernes) er efter § 5 a lukket for alle andre end klageberettigede og massemedier – og selv for dem kan konkrete forretningshemmeligheder undtages efter [offentlighedslovens § 30, nr. 2](#) og [forvaltningslovens § 15 b, nr. 5](#).

LOV	Offentlighedsloven § 30	Udbudsloven § 5a	Udbudsloven § 169	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Hjemvisning af sag om aktindsigt i rengøringsudbud da KN Rengøring I/S blev anset for klageberettiget uanset tidligere misligholdelse i beslægtet firma			27.11.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på aktindsigt i tilbudsgivers redegørelse for priser og omkostninger på grund af manglende klageberettigelse			14.08.2025
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på aktindsigt i tilbudspriser fra miniudbud under en rammeaftale			08.07.2014

Erstatning for fejl i rammeaftaleudbud – årsagssammenhængen som spærring

Klagenævnet har kompetence til at tilkende erstatning, men praksis viser, at årsagssammenhængen ofte spærrer for kravet – også når overtrædelsen er konstateret og ansvarspådragende.

Mønstret er tydeligt i [22/14562](#) (Atea mod Region Sjælland, 22. december 2023). Klagenævnet havde i en tidligere kendelse fastslået, at regionen havde overtrådt [§ 2, stk. 1](#) ved et mangelfuldt udbudsmateriale og ved ikke at udligne den hidtidige leverandørs konkurrencefordel. Alligevel blev både kravet på **positiv opfyldelsesinteresse** (11,7 mio. kr.) og på **negativ kontraktinteresse** (364.327 kr.) afvist:

- Positiv interesse: udbudsmaterialet var så uklart, at det slet ikke kunne bære en lovlig tildelingsbeslutning. Når en lovlig kontraktindgåelse ikke var mulig, kunne klageren ikke have en berettiget forventning om at vinde – og der manglede derfor årsagssammenhæng.
- Negativ interesse: klageren var **selv bekendt** med manglerne før tilbudsafgivelsen (havde endda påpeget dem i spørgsmål til regionen). Ved at byde alligevel brød klageren årsagssammenhængen.

Samme dobbelte spærring genfindes i [25/01946](#) (Vognmand Andreas R. Søborg mod Odsherred Kommune, 3. marts 2026). Kommunen havde i en tidligere delkendelse fået konstateret en overtrædelse af [§ 2](#) ved uretmæssigt at afvise klagerens tilbud på grund af referencekravets alternative led, jf. [§ 155, stk. 1, nr. 2](#). Alligevel blev erstatningskravet på 9,68 mio. kr. afvist, fordi referencekravets 2. led ikke var tilstrækkeligt præciseret i udbudsmaterialet – kommunen kunne derfor **under ingen omstændigheder** have truffet en lovlig tildelingsbeslutning. Og den negative kontraktinteresse faldt, fordi klagerens tilbud alligevel ville være blevet afvist:

"Klagenævnet finder [...] at de to referencer, som kommunen har vurderet som relevante i forhold til størrelse, adskiller sig markant i økonomisk værdi (størrelse) i forhold til den udbudte entreprise."

Lære for rammeleverandører: en konstateret udbudsfejl er ikke en erstatningsadgang. Vil man forfølge et tab, skal man kunne sandsynliggøre, at man *ville* have vundet, hvis fejlen ikke var begået – og det forudsætter, at udbudsmaterialet i øvrigt var egnet til at bære en lovlig tildeling. Er materialet så mangelfuldt, at udbuddet under alle omstændigheder burde være annulleret, er tabet ikke forårsaget af fejlen.

Det gælder også den mangelfulde begrundelse. Klagenævnets faste praksis er, at en overtrædelse af begrundelsespligten i [§ 171, stk. 4, nr. 2](#) **ikke i sig selv** kan føre til annulation af tildelingsbeslutningen – jf. bl.a. [21/05033](#) (rammeaftale om kontormøbler til Skive Kommune), hvor kommunen erkendte den mangelfulde begrundelse, men hvor annullationspåstanden alligevel ikke blev taget til følge.

LOV	Udbudsloven § 2, stk. 1	Udbudsloven § 155, stk. 1	Udbudsloven § 171, stk. 4
PRAKSIS			

Klagenævnet for Udbud · Vognmand Andreas R. Søborg A/S mod Odsherred Kommune: Erstatningskrav afvist trods udbudsretlig overtrædelse	03.03.2026
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af erstatningskrav for tabt fortjeneste og tilbudsudgifter på grund af manglende årsagssammenhæng	22.12.2023
Klagenævnet for Udbud · Klage over udbud af rammeaftale om kontormøbler: Vurdering af mindstekrav, evalueringsmodel og begrundelsespligt	12.10.2022

§ 12 Den administrative ramme: cirkulærer, vejledninger og bekendtgørelser

Ud over lov og direktiv findes en administrativ fortolkningsramme, der i praksis styrer, hvornår og hvordan rammeaftaler bringes i anvendelse.

Udbudscirkulæret. [Cirkulære om udbud af statslige drifts- og anlægsopgaver](#) trådte i kraft **1. oktober 2025** og ophævede samtidig det tidligere cirkulære nr. 9269 af 31. marts 2016. Det ældre cirkulære – og den fortsat instruktive [vejledning hertil](#) – forpligtede statsinstitutioner til med passende mellemrum at gennemgå deres opgaver for at identificere udbudsegne opgaver og til at konkurrenceudsætte eller markedsvurdere dem. Vejledningen placerer rammeaftalen i lovens systematik og henviser til, at "vejledning om reglerne i udbudsloven og EU's udbudsdirektiver kan søges hos Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen".

Bekendtgørelse om Klagenævnet for Udbud. [Bekendtgørelsen](#) regulerer sagsbehandlingen: formanden udpeger sagkyndige efter sagens beskaffenhed (§ 2), afgørelser træffes ved almindeligt stemmeflertal med formandens stemme som udslagsgivende ved stemmelighed, og gebyret tilbagebetales, hvis klageren får helt eller delvist medhold (§ 9). Nævnet kan pålægge indklagede at betale klagerens sagsomkostninger – også når indklagede annullerer udbuddet efter klagen modtagelse.

Konsortievejledningen. [Vejledning om konsortiesamarbejde i forhold til konkurrenceloven](#) er den centrale kilde til, hvornår rammeleverandører lovligt kan gå sammen. Den afgørende – og ofte oversete – pointe er, at vurderingen af, om et konsortium er objektivt nødvendigt, foretages i forhold til kravene til at komme **på rammeaftalen**, ikke i forhold til det enkelte miniudbud. Konkurrenceretlige begrænsninger på koordinering mellem rammeleverandører behandles nærmere under [konkurrenceret](#).

Sektorspecifikke bekendtgørelser. [Bekendtgørelse om ordregiveres indgåelse af visse kontrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet](#) fastslår i § 13, at klagenævnslovens kapitel 2 om underretning og standstill også gælder på forsvarsområdet – men § 14 indeholder en vigtig sikkerhedsventil: *"En kontrakt må under ingen omstændigheder betragtes som værende uden virkning, hvis konsekvenserne af, at kontrakten er uden virkning, i alvorlig grad vil kunne true et større forsvars- eller sikkerhedsprogram."* Netop dén ventil forsøgte FMI forgæves at påberåbe sig i **24/10982** – men den ulovlige rammeaftale var indgået under **udbudsloven**, ikke forsvars- og sikkerhedsdirektivet, og Klagenævnet fandt ikke, at hensynene til almenhedens interesser efter [klagenævnslovens § 17, stk. 3](#) kunne bære en opretholdelse.

Endelig bemærkes, at [§ 100, stk. 3](#) ved ændringsloven fra juni 2022 ([L 199, 2021-22](#), i kraft 1. juli 2022) fik ændret henvisningen fra § 162 til [§§ 161-165](#) – en ren ordændring, der samler alle tildelingskriteriebestemmelser under miniudbuddets kriterieregel. Der er pr. seneste konsolidering (LBK af 7. februar 2025) **ingen vedtagne, men endnu ikke konsoliderede ændringer** af udbudsloven.

PRAKSIS **Klagenævnet for Udbud** · Rammeaftale om læssemaskiner erklæret uden virkning efter ulovlig direkte tildeling og ændring af grundlæggende elementer 25.09.2025

§ 13 Sammenfatning: rammeaftalens fem brudflader

Praksis lader sig samle i fem tilbagevendende brudflader, som både ordregivere og leverandører bør have for øje.

1. Løbetiden. Fire år er hovedreglen efter [§ 95, stk. 2](#). Undtagelsen kræver "ekstraordinære tilfælde", og forarbejderne binder den til lange afskrivningsperioder kombineret med et løbende behov, udviklingstunge ydelser, betydelige investeringer eller kritisk national infrastruktur. Vurderingen "må ikke være baseret på usaglige hensyn".

2. Loftet. Rammeaftalen skal have et maksimum for mængde og/eller værdi. Når maksimum er nået, har aftalen "udtømt sine virkninger" (**C-23/20, C-274/21**), og videre træk er indkøb uden hjemmel. Omvendt er en manglende loftsangivelse ikke i sig selv nok til uvirksomhed – sanktionen er forbeholdt de rene undladelser af offentliggørelse.

3. Tildelingsformen. Ordregiveren er bundet af sit eget udbudsmateriale. Frit valg mellem direkte tildeling og miniudbud er ulovligt (**2011-0024071**); foreskriver aftalen direkte tildeling, må der ikke afholdes miniudbud (**2011-0024337**); og en kaskadeplacering er bindende (**20/13321**). Valget mellem tildelingsformerne skal styres af objektive kriterier, der er fastsat på forhånd, jf. [§ 98, stk. 2](#).

4. Grænsen mellem præcisering og væsentlig ændring. Ved miniudbud kan vilkår og kriterier præciseres og endda vægtes anderledes, hvis muligheden er forudset i rammeaftalens udbudsmateriale (**2014-8381**). Men fravigelse af bindende mindstekrav, omlægning af pris- og risikostrukturen eller leverandørskifte uden hjemmel er ændringer af grundlæggende elementer efter [§ 178](#) – og behandles som ulovlig direkte tildeling (**24/10982, 17/00041, 2015-6946**). Og et miniudbud kan aldrig bruges til at indgå en ny rammeaftale (**2011-0023565**).

5. Sanktionerne – og skjoldet. Standstill gælder ikke automatisk for træk under en rammeaftale, jf. [klagenævnslovens § 3, stk. 3, nr. 2](#). Uvirksomhed rammer miniudbuds- og DIS-kontrakter over tærskelværdien, [§ 17, stk. 1, nr. 3 og 4](#) – men **ikke**, hvis ordregiveren frivilligt har underrettet og iagttaget standstill, [§ 17, stk. 2](#). Det er den enkelt-billigste risikoafdækning, en ordregiver kan foretage i et miniudbud af betydning.

For leverandørsiden er den praktiske hovedlære, at **fristerne er korte, og erstatningsvejen er smal**: klage over en miniudbudskontrakt skal indgives inden 30 dage ([§ 7, stk. 2, nr. 2](#)), mens klage over selve rammeaftalen har 6 måneder ([nr. 3](#)) – og selv en konstateret overtrædelse fører sjældent til erstatning, hvis udbudsmaterialet i øvrigt var uegnet til at bære en lovlig tildeling (**22/14562, 25/01946**).

Afgrænsning: selve klagenævnsproceduren og formalitetskravene behandles under [klagenævnet-for-udbud-procedure](#), mens annullation af tildelingsbeslutninger og uvirksomhed uddybes under [annullation-udbud](#).

LOV

[Lov om Klagenævnet for Udbud § 3, stk. 3](#)

[Lov om Klagenævnet for Udbud § 7, stk. 2](#)

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

[Udbudsloven § 95, stk. 2](#)

[Udbudsloven § 98, stk. 2](#)

[Udbudsloven § 178](#)

PRAKSIS **EU-Domstolen** · Rammeaftalers loft og effektiv retsbeskyttelse mod uigennemsigtige udbudsprocedurer

14.07.2022

EU-Domstolen · Krav om angivelse af maksimal mængde og værdi i udbudsbekendtgørelser for rammeaftaler	17.06.2021
Klagenævnet for Udbud · Vognmand Andreas R. Søborg A/S mod Odsherred Kommune: Erstatningskrav afvist trods udbudsretlig overtrædelse	03.03.2026
Klagenævnet for Udbud · Rammeaftale om læssemaskiner erklæret uden virkning efter ulovlig direkte tildeling og ændring af grundlæggende elementer	25.09.2025
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af erstatningskrav for tabt fortjeneste og tilbudsudgifter på grund af manglende årsagssammenhæng	22.12.2023
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 · Overdragelse af rammeaftale efter konkurs anset for ulovlig direkte tildeling	26.06.2017
Klagenævnet for Udbud · Tildeling af tillægskontrakt om IT-system uden udbud var en ulovlig direkte tildeling	04.05.2016
Klagenævnet for Udbud · Klage over ændring af vægtningskriterier i miniudbud under rammeaftale for håndværksydelser	26.02.2016
Klagenævnet for Udbud · Klage over direkte tildeling under SKI-rammeaftale for AV-udstyr afvist	07.12.2012
Klagenævnet for Udbud · Ulovlig direkte tildeling under rammeaftale på grund af uklarhed om valg mellem miniudbud og direkte tildeling	05.12.2011
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud grundet forkert afleveringsadresse og ulovligt miniudbud af ny rammeaftale	27.04.2011

REFERENCE Lovgrundlag

8 paragraffer

Lov om Klagenævnet for Udbud § 3	stk. 3	Lov om Klagenævnet for Udbud § 17	stk. 1, 2
Udbudsloven § 95	stk. 2	Udbudsloven § 97	
Udbudsloven § 98	stk. 1-3	Udbudsloven § 99	
Udbudsloven § 100	stk. 1-3	Udbudsloven § 178	stk. 1, 2

MATERIALE Citerede afgørelser

38 afgørelser

EU-DOMSTOLEN · EUROPÆISK DOMSTOL		8
22.01.2026	Udnyttelse af datterselskabers kapacitet i offentlige udbud og berigtigelse af manglende udbudsdokumentation (ESPD)	C-812/24
16.10.2025	Ændring af vederlagsmodellen i rammeaftaler: Grænsen for ændring af en kontrakts overordnede karakter	C-282/24
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
14.07.2022	Rammeaftalers loft og effektiv retsbeskyttelse mod uigennemsigtige udbudsprocedurer	C-274/21

17.06.2021	Krav om angivelse af maksimal mængde og værdi i udbudsbekendtgørelser for rammeaftaler	C-23/20
19.12.2018	Krav om fastlæggelse af maksimumsmængder i rammeaftaler og adgang for ikke-deltagende ordregivende myndigheder	C-216/17
13.12.2016	Fortolkning af udbudsbetingelser: Proportionalitet ved alvorlig fejl kan ikke tilsidesætte klare krav om automatisk udelukkelse	C-171/15

KLAGENÆVNET FOR UDBUD · NÆVN / KLAGEINSTANS

30

01.07.2026	Klagenævnet for Udbud afviser klage over suspension fra kommunal leverandørliste – ikke et dynamisk indkøbssystem	26-04144
03.03.2026	Vognmand Andreas R. Søborg A/S mod Odsherred Kommune: Erstatningskrav afvist trods udbudsretlig overtrædelse	J.nr. 25/01946
27.11.2025	Hjemvisning af sag om aktindsigt i rengøringsudbud da KN Rengøring I/S blev anset for klageberettiget uanset tidligere misligholdelse i beslægtet firma	25/05534
25.11.2025	Klagenævnet for Udbuds afgørelse i sagen om rammeaftale for sygeplejeartikler hos SKI	24/03446
14.11.2025	Afvisning af tilbud efter produktudskiftning efter tilbudsfrist i udbud af kaffe, te og maskiner	25/00927
24.10.2025	Assemble A/S mod Norddjurs Kommune: Berettigelse til at anvende Dynamisk Indkøbssystem frem for Rammeaftale	24/12200
10.10.2025	Evalueringsmodel i miniudbud: Klagenævnet afviser klage over ordregivers skøn ved fordeling af centrale og decentrale ressourcer	25/06148
02.10.2025	Afvisning af klage over direkte tildeling grundet uklare påstande og manglende præcisering	25/08760
25.09.2025	Rammeaftale om læsemaskiner erklæret uden virkning efter ulovlig direkte tildeling og ændring af grundlæggende elementer	24/10982
14.08.2025	Afslag på aktindsigt i tilbudsgivers redegørelse for priser og omkostninger på grund af manglende klageberettigelse	25/05751
09.01.2025	Klage over overgang til udbud med forhandling og tildeling af rammeaftale afvist	23/12704
12.12.2024	Klage over tildeling af rammeaftale om lægemidler på grund af påstået krænkelse af patent- og markedsføringsrettigheder	23/12520
22.12.2023	Afvisning af erstatningskrav for tabt fortjeneste og tilbudsudgifter på grund af manglende årsagssammenhæng	22/14562
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
12.10.2022	Klage over udbud af rammeaftale om kontormøbler: Vurdering af mindstekrav, evalueringsmodel og begrundelsespligt	21/05033

16.09.2022	Direkte tildeling af vaskerikontrakter i almen boligorganisation var delvist ulovlig	22/06575
06.10.2021	Tildeling af rammeaftale som 'nr. 1 i kaskaden' var bindende trods udbudsmaterialets beskrivelse af en anden tildelingsmodel	20/13321
12.05.2020	Klage over tildeling af rammeaftale om legetøj afvist: Tilbud indeholdt ikke grundlæggende forbehold og udbudsmodel var lovlig	19/06304
21.02.2020	Klage over evaluering af tilbud i miniudbud om madaffaldsanalyse	19/07889
04.10.2019	Opsættende virkning ved ændring af udbudt rammeaftale før kontraktindgåelse	19/06803
09.07.2018	Afslag på opsættende virkning i sag om udbud af rammeaftale for rådgivning om trafiksignalanlæg	18/02698
26.06.2017	Overdragelse af rammeaftale efter konkurs anset for ulovlig direkte tildeling	17/00041
26.07.2016	Afslag på opsættende virkning i sag om udbud af kontormøbler	2016-6241
04.05.2016	Tildeling af tillægskontrakt om IT-system uden udbud var en ulovlig direkte tildeling	2015-6946
26.02.2016	Klage over ændring af vægtningskriterier i miniudbud under rammeaftale for håndværksydelser	2014-8381
08.07.2014	Afslag på aktindsigt i tilbudspriser fra miniudbud under en rammeaftale	2013-0033683
07.12.2012	Klage over direkte tildeling under SKI-rammeaftale for AV-udstyr afvist	2011-0024337
05.12.2011	Ulovlig direkte tildeling under rammeaftale på grund af uklarhed om valg mellem miniudbud og direkte tildeling	2011-0024071
27.04.2011	Afvisning af tilbud grundet forkert afleveringsadresse og ulovligt miniudbud af ny rammeaftale	2011-0023565