

PRAKSISOVERSIGT · KLAGENÆVNET FOR UDBUD

Praksisoversigt over udbudspligt, kontraktbegreb og tærskelværdier

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

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

[Læs online](#)

INTRODUKTION

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

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

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

07 Klagenævnet for Udbud accepterer in-house-tildeling og horisontalt samarbejde som undtaget fra udbudspligt, men kræver henholdsvis kontrol som over egne tjenestegrene med mere end 80 % aktivitet for ordregiveren og uden direkte privat kapitalandel, og et reelt, gensidigt forpligtende samarbejde i almen interesse – ikke blot betaling for en ydelse.

08 Klagenævnet for Udbud kræver en konkret og direkte retlig interesse for at realitetsbehandle en klage; en rent hypotetisk deltagelsesmulighed er ikke nok.

Den gensidigt bebyrdende offentlige kontrakt som udbudspligtens omdrejningspunkt

§ 1

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

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

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

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

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

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

Prøvelsens intensitet er ikke ensartet. Spørgsmålet om, hvorvidt en aftale **overhovedet** er en udbudspligtig offentlig kontrakt, prøver Klagenævnet fuldt ud som et retligt spørgsmål. Derimod tillægger nævnet ordregiveren et **vidt skøn** ved den kvalitative tilbudsvurdering. I [20/10131](#) afviste Klagenævnet en ordregivers indsigelse om manglende kompetence og realitetsbehandlede sagen, men fastslog samtidig, at en ordregiver ikke har pligt til at udarbejde særskilt dokumentation for hvert træk på en rammeaftale uden fornyet konkurrence, jf. [Udbudsloven § 174, stk. 2](#). Det illustrerer skellet mellem den fulde legalitetskontrol af kontraktbegrebet og den tilbageholdne prøvelse af det forretningsmæssige skøn.

Udbudsloven § 174, stk. 2

PRAKSIS Klagenævnet for Udbud · Klage over administration af rammeaftale om cochlear-implantater afvist 21.04.2021

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

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

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

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

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

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

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

LOV

[Serviceloven § 83](#)
[Serviceloven § 91, stk. 2](#)
[Sundhedsloven § 227, stk. 2](#)

Udbudsloven § 24

PRAKSIS Klagenævnet for Udbud · Ulovlig direkte tildeling af kontrakt om dagligvarelevering på grund af forkert værdiansættelse 12.05.2023

Klagenævnet for Udbud · Salg af ydernumre til almen praksis var ikke udbudspligtigt 20.04.2021

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

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

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

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

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

LOV

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

PRAKSIS

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

Blandede kontrakter – hovedformålet afgør, når delene er uadskillelige

§ 4

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

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

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

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

Afgørelsen viser, at **værdiforholdet mellem delene ikke er afgørende**: selvom værdien af vaccineleverancen (60-90 mio. kr.) klart oversteg salgsprisen for produktionen (15 mio. kr.), ændrede det ikke ved transaktionens overordnede karakter. Det afgørende for Klagenævnet for Udbud er den objektive uadskillelighed og hovedformålet, ikke de enkelte deles relative størrelse.

LOV

[Sundhedsloven § 222](#)[Udbudsloven § 26, stk. 4](#)

PRAKSIS

Klagenævnet for Udbud · Statens Serum Instituts direkte tildeling af vaccineleverance som led i privatisering fundet lovlig

30.11.2017

In-house og offentligt-offentligt samarbejde (§§ 12-16) – Teckal og Hamburg i dansk anvendelse

§ 5

Selv en gensidigt bebyrdende kontrakt over tærsklen kan være undtaget fra udbudspligt, hvis den er en ordregiverintern aftale (in-house) eller et horisontalt samarbejde mellem ordregivere. Reglerne i [Udbudsloven §§ 12-16](#) kodificerer EU-Domstolens praksis. Forarbejderne til [Udbudsloven § 12](#) gengiver **Teckal-doktrinen**:

"EU-dom C-107/98, Teckal Srl. fastlægger, at ordregiverinterne aftaler kan indgås uden at anvende udbudsdirektivet, hvis den virksomhed, der får tildelt kontrakten, underkastes en kontrol, der svarer til den kontrol, som ordregiver fører med sine egne tjenestegrene, og at den virksomhed, der får tildelt kontrakten, skal udføre hovedparten af sin virksomhed sammen med den eller de ordregivere, som den ejes af."

In-house efter § 12 kræver tre kumulative betingelser: (1) kontrol som over egne tjenestegrene (bestemmende indflydelse på strategiske målsætninger og væsentlige beslutninger – præciseret i selve lovteksten ved [lov nr. 204 af 5. marts 2019](#)), (2) mere end 80 % af aktiviteterne udført for den kontrollerende ordregiver, og (3) ingen direkte privat kapitalandel. EU-Domstolen har udbygget kriterierne: i [C-553/15](#) behandlede Domstolen aktivitet udført for tredjeparter i flermunicipale selskaber, og i [C-692/23](#) fastslog Domstolen, at 80 %-aktivitetskriteriet skal beregnes på grundlag af hele koncernens konsoliderede omsætning for at undgå omgåelse.

Det tredje krav – fravær af direkte privat kapitalandel – stod centralt i [25/03313](#), hvor affaldsselskabet REFA direkte tildelte en slaggekontrakt til det offentligt ejede AFATEK, som kort efter blev 70 % privatiseret. Klagenævnet for Udbud nåede dog ikke at tage stilling til in-house-spørgsmålet materielt, da klagen blev afvist på grund af klagerens manglende retlige interesse.

Horisontalt samarbejde efter [Udbudsloven § 15](#) blev prøvet i madservice-sagen, [18/00017](#). Norddjurs Kommune indgik en samarbejdsaftale med Randers Kommune om produktion af mad til hjemmeboende borgere uden udbud. Klagenævnet for Udbud fandt aftalen undtaget, fordi den etablerede et **reelt og gensidigt forpligtende samarbejde** i almen interesse med fælles styregruppe og fælles udvikling – Norddjurs' forpligtelser gik ud over blot at betale for en ydelse. Nævnet fastslog desuden, at lovpligtig madservice til kommunernes egne visiterede borgere er en in-house-ydelse og ikke markedsaktivitet ved opgørelsen af 20 %-grænsen i [§ 15, stk. 1, nr. 3](#). Allerede i delkendelsen om opsættende virkning, [18/00017](#), havde nævnet foreløbigt vurderet, at samarbejdet med overvejende sandsynlighed var omfattet af § 15.

Grænsen for, hvad der er et "samarbejde", er skarpt trukket op af EU-Domstolen i [C-429/19, Remondis](#): et samarbejde forudsætter en fælles strategi og en fælles indsats fra alle myndigheder – det er **ikke** tilstrækkeligt, at én myndighed blot overlader en opgave til en anden mod vederlag, selv om vederlaget kun dækker de faktiske omkostninger. Klagenævnet for Udbud lægger vægt på samme sontring, som var udslagsgivende i madservice-sagen, hvor de fælles forpligtelser netop adskilte aftalen fra et almindeligt køb.

LOV	Udbudsloven § 12	Udbudsloven § 15, stk. 1	Udbudsloven § 16
PRAKSIS			
	EU-Domstolen · Beregning af aktivitetskriteriet ved direkte tildeling af offentlige kontrakter til koncerner (in-house tildeling)		15.01.2026
	EU-Domstolen · Afgrænsning af begrebet »samarbejde« ved offentlige kontrakter mellem ordregivende myndigheder		04.06.2020
	EU-Domstolen · Betingelser for »In House«-tildeling: Omfanget af aktivitet udført for tredjepart og betydningen af tvungen aktivitet i flermunicipale selskaber		07.12.2016
	Klagenævnet for Udbud · Meldgaard Holding A/S mod I/S REFA – Afvisning af klage grundet manglende retlig interesse efter frasalg af aktiviteter		10.12.2025
	Klagenævnet for Udbud · Kommunes samarbejdsaftale om madservice var undtaget fra udbudspligt		22.03.2018
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om tværkommunalt samarbejde om madservice		22.01.2018

§ 6 Nævnets vurderingsmønster: substans frem for form, og bevisbyrde for undtagelser

På tværs af afgørelserne tegner der sig et fast vurderingsmønster for, hvad Klagenævnet for Udbud lægger vægt på, når spørgsmålet er, om en aftale er udbudspligtig:

- **Substans frem for form.** Klagenævnet for Udbud ser på arrangementets reelle karakter, ikke dets betegnelse. Et "fritvalgssystem" blev behandlet som offentlige kontrakter i [22/14556](#), mens en autorisationsordning uden udvælgelse blev holdt uden for reglerne i [20/14811 m.fl.](#) Et "samarbejde" anerkendes kun, hvis der er reelle gensidige forpligtelser, jf. madservice-sagen [18/00017](#).
- **Bevisbyrden for, at en undtagelse gælder, påhviler ordregiveren.** Det gælder både dokumentationen for værdiskønnet, jf. [21/01055](#), og for at en aftale opfylder betingelserne for in-house eller horisontalt samarbejde.
- **Skønnet bedømmes på indledningstidspunktet.** At de faktiske tilbud lander under tærsklen, frikender ikke ordregiveren, hvis et korrekt skøn ville have ligget over, jf. [24/05098](#).
- **Flere aftaler kan samles til ét kontraktforhold.** Successive eller forlængede aftaler med samme leverandør vurderes samlet, så tærsklen ikke kan omgås ved opdeling, jf. [21/01055](#).

Forarbejderne understøtter dette: aftaler mellem to enheder inden for samme juridiske person er ikke gensidigt bebyrdende og dermed ikke udbudspligtige, og staten betragtes i udbudsretlig forstand som én enhed. Undtagelserne fra udbudspligt – herunder §§ 12-16 – fortolkes indskrænkende, fordi de er afvigelser fra hovedreglen om konkurrenceudsættelse.

LOV	Udbudsloven § 24	Udbudsloven § 30	
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Kommunes skøn over rammeaftales værdi var mangelfuldt – klage tillagt opsættende virkning		21.06.2024
	Klagenævnet for Udbud · Ulovlig direkte tildeling af kontrakt om dagligvarelevering på grund af forkert værdiansættelse		12.05.2023
	Klagenævnet for Udbud · Direkte tildeling af kontrakt om lægevikarydelser var i strid med udbudsloven		13.07.2021
	Klagenævnet for Udbud · Salg af ydernumre til almen praksis var ikke udbudspligtigt		20.04.2021
	Klagenævnet for Udbud · Kommunes samarbejdsaftale om madservice var undtaget fra udbudspligt		22.03.2018

§ 7 Klagebehandling, prøvelse og sammenhængen med domstolene

Klageadgangen til Klagenævnet for Udbud forudsætter **retlig interesse**, jf. [Lov om Klagenævnet for Udbud § 6](#). Begrebet skal ikke fortolkes snævert, men interessen skal være konkret og direkte. I [25/03313](#) blev en klage over en in-house-tildeling afvist, fordi klageren – et holdingselskab – havde frasolgt sine operative aktiviteter under sagen. Indklagede anførte:

"Salget af Meldgaard Holdings samlede slaggeforretning accentuerer, at Meldgaard Holdings argument om at kunne deltage i et eventuelt udbud af aftalen med afsæt i udbudslovens § 144 om støttende enheder alene er en hypotese uden realitetsindhold."

Tilsvarende blev klagen i [22/07242](#) afvist, fordi klageren hverken havde deltaget i eller reelt kunne have deltaget i udbuddet.

Klagenævnet for Udbuds afgørelser er **bindende** og kan indbringes for domstolene. Sanktionsapparatet er trindelt: den indgribende sanktion "uden virkning" efter [§ 17](#) er forbeholdt de groveste tilfælde – typisk ulovlige direkte tildelinger uden forudgående offentliggørelse, som i [21/01055](#) – mens mindre grove overtrædelser fører til annullation efter [§ 13](#). En klage tillægges kun opsættende virkning, hvis tre kumulative betingelser er opfyldt:

fumus boni juris, uopsættelighed og en interesseafvejning. I madservice-sagen [18/00017](#) faldt anmodningen på fumus, mens den i [24/05098](#) blev imødekommet.

Kontraktbegreb, tærskelværdier og grænseoverskridende interesse prøves også af domstolene. I [BS-1563/2015-VLR](#) fandt Vestre Landsret, at en kommunal havns koncession om vandsalg ikke var omfattet af EUF-traktatens udbudsretlige principper, fordi opgaven krævede fysisk lokal tilstedeværelse, kun tiltrak lokale bydere og lå klart under koncessionstærsklen – der var ikke **klar grænseoverskridende interesse**. Sagen blev derfor afgjort efter danske forvaltningsretlige principper. Dommen illustrerer, at vurderingen af tærskel og grænseoverskridende interesse er en retlig prøvelse, som domstolene foretager parallelt med nævnet.

Den EU-retlige fortolkning af kontraktbegrebet og undtagelserne er ikke desto mindre forankret i EU-Domstolen – Teckal (C-107/98), [Remondis \(C-429/19\)](#), Club Hotel Loutraki (C-145/08), [C-553/15](#) og [C-692/23](#) – hvis kontroldirektiv 89/665/EØF udgør rammen for selve klagesystemet. Højesteret ses ikke at have prøvet selve kontraktbegrebet eller udbudspligtens afgrænsning på dette område direkte; Klagenævnet for Udbuds og landsretternes praksis udgør sammen med EU-Domstolen de bærende kilder.

LOV

[Lov om Klagenævnet for Udbud § 6](#)[Lov om Klagenævnet for Udbud § 13](#)[Lov om Klagenævnet for Udbud § 17](#)

PRAKSIS	EU-Domstolen · Beregning af aktivitetskriteriet ved direkte tildeling af offentlige kontrakter til koncerner (in-house tildeling)	15.01.2026
	EU-Domstolen · Afgrænsning af begrebet »samarbejde« ved offentlige kontrakter mellem ordregivende myndigheder	04.06.2020
	Landsretten · Sag om udbud af koncession for levering og salg af vand fra hydranter på Esbjerg Havn.	11.07.2019
	Klagenævnet for Udbud · Meldgaard Holding A/S mod I/S REFA – Afvisning af klage grundet manglende retlig interesse efter frasalg af aktiviteter	10.12.2025
	Klagenævnet for Udbud · Kommunes skøn over rammeaftales værdi var mangelfuldt – klage tillagt opsættende virkning	21.06.2024
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af klage over manglende angivelse af kontraktsværdi på grund af klagers manglende retlige interesse	24.10.2022
	Klagenævnet for Udbud · Afslag på opsættende virkning i sag om tværkommunalt samarbejde om madservice	22.01.2018

§ 8 Sammenfatning af Klagenævnet for Udbuds linje

Klagenævnet for Udbuds praksis om udbudspligt, kontraktbegreb og tærskelværdier kan sammenfattes i nogle bærende takeaways:

- Udbudspligten begynder ved den **gensidigt bebyrdende offentlige kontrakt**. Ordninger, hvor ydelser leveres på grundlag af lovgivning eller en autorisationsordning uden udvælgelse, er ikke kontrakter – eksemplificeret ved ydernummer-sagen [20/14811 m.fl.](#)
- Tærskelværdien beregnes på et **sagligt, dokumenteret skøn på udbudstidspunktet**, hvor reguleringer, optioner og successive aftaler medregnes; bevisbyrden er ordregiverens, jf. [21/01055](#).
- Ved **blandede kontrakter** afgør hovedformålet udbudspligten, når delene er uadskillelige, uanset værdiforholdet, jf. SSI-vaccinesagen [17/00778](#).
-

In-house og horisontalt samarbejde undtager kun, hvis de strenge betingelser i §§ 12-16 er opfyldt – kontrol, 80 %-aktivitet og ingen privat kapitalandel for in-house, og et reelt fælles samarbejde for det horisontale, jf. madservice-sagen [18/00017](#).

Gennemgående prioriterer Klagenævnet for Udbud realiteten over betegnelsen og kræver, at ordregiveren kan løfte bevisbyrden for, at en aftale lovligt holdes uden for udbudsreglerne. Afgrænsningen mod tilstødende emner behandles i [praksisoversigten om tilbudsloven for bygge og anlæg](#), [light-regimet for sociale tjenesteydelser](#), [ulovlige kontraktændringer og direkte tildeling](#) samt den [generelle udbudsret](#).

LOV	Udbudsloven § 12	Udbudsloven § 24	Udbudsloven § 26
PRAKSIS	Klagenævnet for Udbud · Direkte tildeling af kontrakt om lægevikarydelser var i strid med udbudsloven 13.07.2021 Klagenævnet for Udbud · Salg af ydernumre til almen praksis var ikke udbudspligtigt 20.04.2021 Klagenævnet for Udbud · Kommunes samarbejdsaftale om madservice var undtaget fra udbudspligt 22.03.2018 Klagenævnet for Udbud · Statens Serum Instituts direkte tildeling af vaccineleverance som led i privatisering fundet lovlig 30.11.2017		

REFERENCE Lovgrundlag 7 paragraffer

Udbudsloven § 2	Udbudsloven § 6
Udbudsloven § 12	Udbudsloven § 15
Udbudsloven § 24	Udbudsloven § 26
Udbudsloven § 30	

MATERIALE Citerede afgørelser 15 afgørelser

EU-DOMSTOLEN · EUROPÆISK DOMSTOL	3
15.01.2026	Beregning af aktivitetskriteriet ved direkte tildeling af offentlige kontrakter til koncerner (in-house tildeling) C-692/23
04.06.2020	Afgrænsning af begrebet »samarbejde« ved offentlige kontrakter mellem ordregivende myndigheder C-429/19
07.12.2016	Betingelser for »In House«-tildeling: Omfanget af aktivitet udført for tredjepart og betydningen af tvungen aktivitet i flermunicipale selskaber C-553/15
LANDSRETTEEN · ANKEINSTANS	1
11.07.2019	Sag om udbud af koncession for levering og salg af vand fra hydranter på Esbjerg Havn. 6754-8116
KLAGENÆVNET FOR UDBUD · NÆVN / KLAGEINSTANS	11
10.12.2025	Meldgaard Holding A/S mod I/S REFA – Afvisning af klage grundet manglende retlig interesse efter frasal af aktiviteter 25/03313

21.06.2024	Kommunes skøn over rammeaftales værdi var mangelfuldt – klage tillagt opsættende virkning	24/05098
15.05.2024	Direkte tildeling af kontrakt om pulke til Forsvaret i strid med annonceringspligt	23/05915
12.05.2023	Ulovlig direkte tildeling af kontrakt om dagligvarelevering på grund af forkert værdiansættelse	22/14556
24.10.2022	Afvisning af klage over manglende angivelse af kontraktsværdi på grund af klagers manglende retlige interesse	22/07242
13.07.2021	Direkte tildeling af kontrakt om lægevikarydelser var i strid med udbudsloven	21/01055
21.04.2021	Klage over administration af rammeaftale om cochlear-implantater afvist	20/10131
20.04.2021	Salg af ydernumre til almen praksis var ikke udbudspligtigt	20/14811, 20/14816 og 20/14817
22.03.2018	Kommunes samarbejdsaftale om madservice var undtaget fra udbudspligt	18/00017
22.01.2018	Afslag på opsættende virkning i sag om tværkommunalt samarbejde om madservice	18/00017
30.11.2017	Statens Serum Instituts direkte tildeling af vaccineleverance som led i privatisering fundet lovlig	17/00778