

## PRAKSISOVERSIGT · ERHVERVSRET

# Praksisoversigt over udbudsret

*Materiel håndhævelse af udbudsloven ved Klagenævnet for Udbud og domstolene*

Version 2 · Opdateret 24. jun. 2026 · 32 afgørelser · 2009–2025

[Læs online](#)

## INTRODUKTION

Denne praksisoversigt dækker de centrale materielle udbudsretlige spørgsmål som håndhævet ved Klagenævnet for Udbud, Sø- og Handelsretten og de øvrige danske domstole, herunder ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet, evalueringsmodeller, ukonditionsmæssighed, udelukkelsesgrunde med self-cleaning, direkte tildeling samt erstatning. Retsgrundlaget er udbudsloven (LBK 116/2025) og lov om Klagenævnet for Udbud (LBK 448/2025), der implementerer EU-udbudsdirektivet (2014/24/EU). Praksis fra Klagenævnet for Udbud udgør det primære og rigeste korpus af afgørelser, suppleret af EU-Domstolens fortolkningsbidrag og de danske domstoles prøvelse af erstatningsspørgsmål.

## PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01 Ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 er det bærende fundament – ordregiver kan ikke ændre grundlæggende elementer i udbudsmaterialet under en udbudsproces.
- 02 En ændring af et mindstekrav er som klart udgangspunkt en ændring af et grundlæggende element, og bevisbyrden for det modsatte påhviler ordregiver.
- 03 Ukonditionsmæssige tilbud skal afvises – manglende afvisning af et tilbud, der ikke opfylder mindstekrav, er selvstændig annullationsgrund.
- 04 Uklarheder i udbudsmaterialet fortolkes til ulempe for ordregiver – risikoen for uklare mindstekrav og evalueringsmodeller bæres af den, der har formuleret dem.
- 05 Evalueringsmodellen skal være egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud – skjulte vægte eller uegnede prismodeller fører til annulation.
- 06 Ordregiver har et vidt skøn ved kvalitative evalueringer, men skønnet kan tilsidesættes ved åbenbart urigtige vurderinger eller brud på ligebehandlingsprincippet.
- 07 Direkte tildeling efter udbudslovens § 80 har høj tærskel – ordregiver bærer bevisbyrden for, at undtagelsesbetingelserne er kumulativt opfyldt.
- 08 Ændring af grundlæggende elementer under et forhandlingsforløb efter § 80 sidestilles med ulovlig direkte tildeling og medfører 'uden virkning' efter klagenævnslovens § 17.

- 09** Ulovlig direkte tildeling fører som hovedregel til, at kontrakten erklæres for uden virkning, medmindre væsentlige hensyn til almenhedens interesser gør opretholdelse nødvendig.
- 10** Erstatning for positiv opfyldelsesinteresse forudsætter, at klager kan godtgøre tab og ville have vundet kontrakten ved en korrekt udbudsproces.
- 11** Erstatning for negativ kontraktinteresse (tilbudsudgifter) kan tilkendes ved konstateret overtrædelse, men kræver årsagssammenhæng.
- 12** Opsættende virkning kræver kumulativ opfyldelse af fumus boni juris, uopsættelighed og positiv interesseafvejning.
- 13** Ved frivillige udelukkelsesgrunde (§ 137, stk. 1, nr. 4) om tidligere kontraktmisligholdelse skal ordregiver foretage en selvstændig konkret vurdering – en endelig dom er ikke et krav.
- 14** Ordregiver har et betydeligt skøn ved vurdering af self-cleaning (§ 138), og tilbudsgivers dokumentation skal være konkret og specifik – generelle kvalitetssikringsprocedurer er utilstrækkelige.
- 15** En uberettiget overgang fra offentligt udbud til udbud med forhandling er en selvstændig overtrædelse, men ikke nødvendigvis en 'direkte tildeling' der medfører uden virkning.

## § 1 Retsgrundlaget: Udbudsloven og klagenævnsloven

Den materielle udbudsret hviler på to centrale love:

**Udbudsloven** (LBK nr. 116 af 7. februar 2025) implementerer EU-udbudsdirektivet (direktiv 2014/24/EU) i dansk ret. Lovens bærende fundament er § 2, stk. 1, der forpligter ordregiver til at overholde principperne om ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet ved alle offentlige indkøb. § 2, stk. 2 forbyder, at et udbud udformes med det formål kunstigt at begrænse konkurrencen.

De centrale materielle bestemmelser er:

- **Udbudslovens § 80:** Undtagelsesbetingelser for udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse (direkte tildeling)
- **Udbudslovens § 137:** Frivillige udelukkelsesgrunde, herunder stk. 1, nr. 4 om væsentlig tidligere kontraktmisligholdelse
- **Udbudslovens § 138:** Self-cleaning – tilbudsgivers mulighed for at dokumentere pålidelighed trods udelukkelsesgrund

**Lov om Klagenævnet for Udbud** (LBK nr. 448 af 8. maj 2025) regulerer håndhævelsen. Klagenævnet er det primære forum for udbudsretlige tvister og har kompetence til at:

- Tillægge klager opsættende virkning (§ 12)
- Annullere tildelingsbeslutninger (§ 13)
- Erklære kontrakter for uden virkning (§ 17) og pålægge alternative sanktioner (§ 18)

For sanktionspraksis og procesregler henvises til [den selvstændige praksisoversigt](#) og [procesreglpraksisoversigten](#).

LOV

[Lov om Klagenævnet for Udbud § 12](#)
[Lov om Klagenævnet for Udbud § 17, stk. 1](#)
[Udbudsloven § 2, stk. 1](#)
[Udbudsloven § 80](#)
[Udbudsloven § 137, stk. 1](#)
[Udbudsloven § 138](#)

## § 2 Ligebehandling, gennemsigtighed og ændring af grundlæggende elementer

Ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i [udbudslovens § 2](#) er det mest påberåbte retsgrundlag i klagenævnspraksis. Princippet indebærer bl.a., at ordregiver er bundet af det udbudsmateriale, der er offentliggjort, og ikke under en igangværende udbudsproces kan ændre grundlæggende elementer.

### Ændring af mindstekrav som grundlæggende ændring

I [21/10576](#) (Verdo Teknik mod Københavns Kommune) fandt Klagenævnet, at en kommunal præcisering – der bad tilbudsgivere om at "se bort fra" et mindstekrav om maling af 4.700 master – udgjorde en væsentlig ændring af et grundlæggende element. Nævnet henviste til forarbejderne til udbudsloven:

*En ændring af et mindstekrav er som klart udgangspunkt en ændring af et grundlæggende element.*

Bevisbyrden for, at ændringen *ikke* var grundlæggende, påhvilede ordregiver, som ikke løftede den.

Tilsvarende fandt nævnet i [20/04228](#) (Alsvognen mod FynBus m.fl.), at frafald af pladskrav til køretøjer *efter* kontraktindgåelse var en ulovlig væsentlig ændring af rammeaftalen, der førte til at den pågældende del blev erklæret for uden virkning med en bøde på 3.000.000 kr.

Den nyeste markante afgørelse er [24/10982](#) (Zeppelin mod FMI, september 2025), hvor Klagenævnet fandt, at Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse under et næsten toårigt forhandlingsforløb havde ændret to grundlæggende elementer: (1) fravigelse af bindende mindstekrav til totalvægt/akseltryk og (2) ændring af prisstrukturen fra faste priser til en fleksibel model med revisionsrettigheder. Rammeaftalen på ca. 52,3 mio. kr. blev erklæret for uden virkning med en økonomisk sanktion på 2.600.000 kr.

### Ikke enhver ændring er grundlæggende

I [25/07264](#) (Infoland mod Region Sjælland) fandt nævnet, at fjernelse af en reference til ISAE 3402 Type 2-revisionserklæring alene var en præcisering, da hovedkravet om datasikkerhed forblev intakt. Ændring af bindingsperioden fra 3 til 2 år blev drøftet med begge tilbudsgivere, som tilkendegav, at det ikke påvirkede løsning eller pris. Der var ikke tale om grundlæggende ændringer.

LOV

[Udbudsloven § 2](#)
[Udbudsloven § 24](#)
[Udbudsloven § 66, stk. 5](#)

PRAKSIS

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

**Klagenævnet for Udbud** · Fjernelse af revisionskrav (ISAE 3402) og ændring af bindingsperiode i udbud med forhandling – ingen opsættende virkning 11.09.2025

**Klagenævnet for Udbud** · Ændring af mindstekrav under udbudsproces førte til opsættende virkning 15.10.2021

**Klagenævnet for Udbud** · Alsvognen I/S mod FynBus, Sydtrafik og Midttrafik: Ulovlig ændring af mindstekrav i rammeaftale om Flextrafik 19.05.2020

## § 3 Ukonditionsmæssige tilbud og afvisningspligt

Et af de hyppigste klagetemaer er, om et vindende tilbud opfyldte udbudsmaterialets mindstekrav. Fast praksis er, at et tilbud, der ikke opfylder ufravigelige mindstekrav, er ukonditionsmæssigt og **skal** afvises – manglende afvisning er i sig selv en annullationsgrund.

### Forbehold for grundlæggende elementer

I [21/04046](#) (Krüger mod Tønder Spildevand) identificerede Klagenævnet en lang række forbehold i det vindende tilbud (manglende måleudstyr, uklart elforbrug, utilstrækkelig hydraulisk kapacitet). Nævnet fastslog, at en tilbudsgiver bærer risikoen for uklarheder i  *eget*  tilbud, og at ordregiver var forpligtet til at afvise tilbuddet. Tildelingsbeslutningen blev annulleret.

### SKI-computersagen

I [22/14577](#) (Dustin mod SKI) – en rammeaftale om computere på over 3 mia. kr. – fandt flertallet, at SKI havde en selvpålagt undersøgelsespligt, fordi udbudsbetingelserne foreskrev kontrol via et E-katalog, som ville have afsløret mangler i CPU-ydelse, generation og vægt. Ved at indgå kontrakten  *før*  denne kontrol fraveg SKI sin egen procedure.

### Ligebehandling ved konditionsmæssighedsvurderingen

I [19/03311](#) (DFD mod Ringkøbing-Skjern Kommune) fastslog Klagenævnet, at kommunen havde handlet i strid med ligebehandlingsprincippet ved at vurdere to teknisk identiske T-shirts forskelligt. Teknologisk Institut dokumenterede, at produkterne fra klager og vinder var identiske på alle parametre, og bevisbyrden for, at der var en relevant forskel, påhvilede ordregiver.

### Fejlmargen i udbudsmaterialet

I [23/08004](#) (Bacher mod Københavns Kommune) accepterede nævnet, at udbudsbetingelserne lovligt fastsatte en tolerance på op til otte fejl, og at varelinjer, der var ukonditionsmæssige hos  *alle*  tilbudsgivere, skulle udgå. Det vindende tilbud havde fire tællende fejl – inden for tolerancen.

I [22/14588](#) (Holmriss mod AAU) erkendte ordregiver selv, at det vindende tilbud var ukonditionsmæssigt. Da kontrakten allerede var fuldt opfyldt, kunne den ikke erklæres for uden virkning, men AAU blev pålagt en økonomisk sanktion på 190.000 kr.

| LOV     | <a href="#">Udbudsloven § 2</a>                                                                                                                          | <a href="#">Udbudsloven § 159, stk. 5</a> | <a href="#">Udbudsloven § 162, stk. 1</a> |            |
|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------|------------|
| PRAKSIS | <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Afgørelse om konditionsmæssighed af tilbud trods flere fejl i udbud af arbejdsbeklædning                                  |                                           |                                           | 16.01.2024 |
|         | <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Annullering af tildeling af rammeaftale om computere på grund af ukonditionsmæssigt tilbud og uretmæssig fristforlængelse |                                           |                                           | 11.05.2023 |
|         | <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Annullering af tildelingsbeslutning og økonomisk sanktion på grund af ukonditionsmæssigt tilbud                           |                                           |                                           | 20.03.2023 |
|         | <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Annullering af tildelingsbeslutning for renseanlæg på grund af forbehold for grundlæggende elementer i vindende tilbud    |                                           |                                           | 24.06.2022 |
|         | <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Klage over afvisning af tilbud på vaskeløsning på grund af påstået manglende opfyldelse af mindstekrav                    |                                           |                                           | 15.05.2020 |

## § 4 Evalueringsmodeller og tildelingskriterier

Ordregiver har et vidt skøn ved valg af evalueringsmodel, men modellen skal være egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud og gennemsigtig for tilbudsgiverne.

### Uegnet evalueringsmodel

I [2009-0019364](#) (Ricoh mod SKI) annullerede Klagenævnet tildelingen af en rammeaftale om printere, fordi evalueringsmodellen var uegnet og uigennemsigtig: bruttopris og rabat blev evalueret separat (i stedet for nettopris), gennemsnitspriser straffede kunstigt brede sortimenter, og elforbrug var inddraget som en skjult vægtning.

I [17/00127](#) (Dansk Cater mod SKI) – en fødevarerammeaftale på 1,6 mia. kr. – fandt nævnet, at evalueringsmodellen for pris ikke vægtede de enkelte varelinjer repræsentativt i forhold til forventet indkøbsvolumen, og at kvalitetsevalueringen var mangelfuld.

### Skridt indenfor ordregivers skøn

I [18/09804](#) (Joca Trading mod RAHF) afviste nævnet, at ordregiver havde anvendt "hemmelige kriterier". Begreber som "serviceaftaler" og "montagetid" lå inden for en naturlig fortolkning af de offentliggjorte underkriterier. Dog fik klager medhold i, at begrundelsen for tildelingsbeslutningen ikke opfyldte [udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 2](#) – men denne overtrædelse alene førte ikke til annullation.

I [19/05519](#) (P. Olesen mod AKB Taastrup) konstaterede nævnet en fejl i den anvendte pointmodel (0-10 i stedet for 0-8), men fandt efter omregning, at fejlen ikke havde påvirket det endelige resultat. Klagen blev ikke taget til følge.

### EU-Domstolens bidrag

EU-Domstolen har i [C-677/15](#) (EUIPO-sagen) præciseret, at en ordregiver under en kaskademekanisme skal overholde de fastsatte underkriterier og deres vægtning, og at manglende gennemsigthed om evalueringsmetoden kan føre til annullation og erstatning for fortabt mulighed.

|         |                                                                                                                                                   |                                           |            |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|------------|
| LOV     | <a href="#">Udbudsloven § 2</a>                                                                                                                   | <a href="#">Udbudsloven § 171, stk. 4</a> |            |
| PRAKSIS | <b>EU-Domstolen</b> · Offentlige udbud: Vægtning af underkriterier og betingelser for erstatning for fortabt mulighed                             |                                           | 20.12.2017 |
|         | <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Klage over evalueringsmodel og uklarhed i udbudsmateriale ved nedrivningsentreprise afvist                         |                                           | 10.10.2019 |
|         | <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Klage over udbud af affaldsbeholdere: Vurdering af tilbuds konditionsmæssighed og evalueringskriterier             |                                           | 13.06.2019 |
|         | <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Annullation af tildelingsbeslutning for fødevareaftale grundet mangelfuld evalueringsmodel for pris og kvalitet    |                                           | 09.02.2018 |
|         | <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Annullering af tildelingsbeslutning grundet uegnet og uigennemsigtig evalueringsmodel for printere og kopimaskiner |                                           | 08.12.2009 |

## § 5 Direkte tildeling og udbud med forhandling uden offentliggørelse (§ 80)

**Udbudslovens § 80** tillader udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse i snævert afgrænsede situationer. Undtagelserne skal fortolkes indskrænkende, og bevisbyrden for, at betingelserne er opfyldt, påhviler ordregiver.

### Tekniske årsager og manglende konkurrence (§ 80, stk. 3)

I [19/06928](#) (Euformatics mod Nationalt Genom Center) tildelte NGC direkte en softwarekontrakt til Golden Helix med henvisning til manglende konkurrence af tekniske årsager. Nævnet fandt, at NGC ikke havde løftet bevisbyrden: markedsundersøgelsen var utilstrækkelig, og begrundelsen var summarisk og udokumenteret.

I [19/08892](#) (Smith & Nephew mod tre regioner) tillagde nævnet klagen opsættende virkning, da regionerne ikke havde fremlagt den markedsanalyse, der blev henvist til, og det ikke var godtgjort, at der ikke fandtes rimelige alternativer til den eneste leverandør.

### Tvingende grunde (§ 80, stk. 5)

Betingelserne er kumulative: (1) uforudseelig begivenhed, (2) uopsættelighed af tvingende karakter, og (3) årsagssammenhæng. Ordregiver må ikke selv have forårsaget tidspresset.

| Sag                      | Ordregiver         | Udfald                             | Begrundelse                                                                         |
|--------------------------|--------------------|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| <a href="#">19/07906</a> | Silkeborg Genbrug  | Ulovlig – opretholdt pga. almenvel | Annulerede udbud skyldtes ordregivers rådgivers fejl; politianmeldelse              |
| <a href="#">22/14543</a> | Herlev Kommune     | Ulovlig – sanktion 840.000 kr.     | Kvalitetsproblemer var kendt i måneder; situation ikke uforudseelig                 |
| <a href="#">22/14569</a> | Fællesindkøb Fyn   | Ulovlig – sanktion 400.000 kr.     | Omsætningsmaksimum var forudsigteligt; formildende omstændigheder nedsatte sanktion |
| <a href="#">22/14561</a> | Region Midtjylland | Lovlig                             | COVID-19-varianter skabte uforudsigelig og tvingende uopsættelighed                 |
| <a href="#">23/05915</a> | FMI (Forsvaret)    | Ulovlig                            | Vinterbehov i Letland var ikke uforudsigeligt; levering først 3 mdr. efter kontrakt |

COVID-19-sagen illustrerer, at § 80, stk. 5 *kan* opfyldes under ekstraordinære omstændigheder – men at selv under en pandemi skal indkøb begrænses til det strengt nødvendige.

LOV

[Lov om Klagenævnet for Udbud § 17, stk. 1](#)
[Lov om Klagenævnet for Udbud § 18](#)
[Udbudsloven § 80, stk. 3, 5](#)

|         |                                                                                                                                         |            |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| PRAKSIS | <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Direkte tildeling af kontrakt om pulke til Forsvaret i strid med annonceringspligt                       | 15.05.2024 |
|         | <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Ulovlig direkte tildeling af midlertidig rammeaftale om vikarydelser                                     | 14.05.2024 |
|         | <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Direkte tildeling af kontrakter på COVID-19 selvtests var berettiget grundet pandemiens uforudsigelighed | 10.04.2024 |
|         | <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Direkte tildeling af rengøringskontrakt efter ophævelse var i strid med udbudsloven                      | 25.04.2023 |
|         | <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Ulovlig direkte tildeling af kontrakt om affaldsindsamling opretholdt af hensyn til almenvellet          | 06.01.2021 |

|                                                                                                                                |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Direkte tildeling af softwarekontrakt til Nationalt Genom Center var i strid med udbudsreglerne | 03.11.2020 |
| <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Klage over direkte tildeling af kontrakt om sårbehandlingsudstyr tillagt opsættende virkning    | 20.12.2019 |

## § 6 Udelukkelsesgrunde og self-cleaning (§§ 137-138)

En ordregiver, der har anført den frivillige udelukkelsesgrund i [udbudslovens § 137, stk. 1, nr. 4](#) om væsentlig misligholdelse af en tidligere offentlig kontrakt, skal foretage en selvstændig og konkret vurdering af, om betingelserne er opfyldt. En endelig dom eller voldgiftskendelse er *ikke* en forudsætning.

### KN Rengøring-sagerne

KN Rengøring – som havde fået en kontrakt ophævet af Herlev Kommune – blev udelukket fra to efterfølgende udbud, og Klagenævnet godkendte begge udelukkelses:

- I [22/09946](#) (mod Frederiksberg Kommune) fandt nævnet, at kommunen havde foretaget en tilstrækkelig selvstændig vurdering baseret på kvalitetskontrolrapporter fra en uvildig tredjepart.
- I [22/14557](#) (mod Vejle Kommune) fik klager heller ikke medhold. Nævnet tiltrådte kommunens vurdering af, at KN Rengørings "driftsformat" var utilstrækkeligt: det beskrev ikke konkrete ændringer i forhold til tidligere praksis.

### Krav til self-cleaning (§ 138)

[Udbudslovens § 138, stk. 3](#) stiller tre kumulative betingelser for self-cleaning: (1) erstatning, (2) redegørelse for forholdene, og (3) passende konkrete foranstaltninger. Ordregiver har et **betydeligt skøn** ved vurderingen.

Praksis viser, at:

- Generelle kvalitetssikringsdokumenter er **ikke** tilstrækkelige – dokumentationen skal påvise, hvilke *konkrete* personalemæssige og organisatoriske ændringer der er foretaget
- Erstatningsbetingelsen er ikke opfyldt ved blot at tilkendegive, at man vil betale det, en voldgiftsret måtte pålægge – en ubetinget anerkendelse eller faktisk betaling kræves
- Da betingelserne er kumulative, kan nævnet undlade at tage stilling til de øvrige, hvis én betingelse ikke er opfyldt

I den nyere [25/10187](#) (Tolkdanmark mod regionerne) klagede en tilbudsgiver over, at den vindende tilbudsgiver burde have været udelukket efter § 137, stk. 1, nr. 4. Nævnet fandt ikke grundlag herfor, da de angiveligt ramte ordregivere entydigt afkræftede, at tidligere kontrakter var ophævet grundet væsentlig misligholdelse.

|         |                                                                                                                                      |                                           |            |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|------------|
| LOV     | <a href="#">Udbudsloven § 137, stk. 1</a>                                                                                            | <a href="#">Udbudsloven § 138, stk. 3</a> |            |
| PRAKSIS | <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Afgørelse om opsættende virkning i sag om udbud af tolkerydelser til de danske regioner               |                                           | 27.11.2025 |
|         | <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Udelukkelse fra udbud på grund af tidligere kontraktmisligholdelse og utilstrækkelig self-cleaning    |                                           | 28.04.2023 |
|         | <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Afslag på opsættende virkning i sag om udelukkelse fra udbud grundet tidligere kontraktmisligholdelse |                                           | 27.10.2022 |

## § 7 Opsættende virkning: De tre kumulative betingelser

Opsættende virkning efter [klagenævnslovens § 12, stk. 2](#) kræver opfyldelse af tre kumulative betingelser:

1. **Fumus boni juris** – klagen skal umiddelbart have noget på sig
2. **Uopsættelighed** – klager skal godtgøre, at manglende opsættende virkning medfører alvorlig og uoprettelig skade
3. **Interesseafvejning** – en samlet afvejning af parternes interesser skal tale for opsættende virkning

Svifter blot én betingelse, afslås opsættende virkning.

### Eksempler på imødekommelse

I [21/10576](#) (trafiksignaler) var alle tre betingelser opfyldt: fumus boni juris pga. ændring af mindstekrav, uopsættelighed da erstatning ikke ville være tilstrækkelig, og interesseafvejning til klagers fordel.

I [19/08892](#) (sårbehandlingsudstyr) tillagde nævnet opsættende virkning ved en direkte tildeling, fordi ordregiver ikke havde løftet bevisbyrden for § 80-betingelserne.

### Eksempler på afslag

I [25/04970](#) (patienttransport) var fumus boni juris opfyldt for den centrale påstand, men nævnet afslog alligevel, da klager ikke havde godtgjort uopsættelighed – eventuelle tab kunne erstattes.

I [23/14095](#) (lægevikarydelser) afslog nævnet, da fumus boni juris ikke var opfyldt: under light-regimet ([udbudslovens §§ 186-187](#)) er kravene til gennemsigtighed lempeligere.

#### LOV

[Lov om Klagenævnet for Udbud § 12, stk. 2](#)

#### PRAKSIS

|                                                                                                                             |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Afvisning af tilbud på grund af uklar sidetalsbegrænsning i udbudsmateriale                  | 02.07.2025 |
| <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Ændring af mindstekrav under udbudsproces førte til opsættende virkning                      | 15.10.2021 |
| <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Klage over direkte tildeling af kontrakt om sårbehandlingsudstyr tillagt opsættende virkning | 20.12.2019 |

## § 8 Erstatning for positiv og negativ kontraktinteresse

En forbigået tilbudsgiver kan kræve erstatning for enten **positiv opfyldelsesinteresse** (den tabte fortjeneste ved kontrakten) eller **negativ kontraktinteresse** (forgæves afholdte tilbudsomkostninger).

### Positiv opfyldelsesinteresse

I [20/06297](#) (DFD mod Ringkøbing-Skjern Kommune) – der fulgte efter nævnets fastslåelse af ligebehandlingsbrud i [19/03311](#) – krævede DFD erstatning for positiv opfyldelsesinteresse på 4.136.884 kr. (forventet dækningsbidrag). Kommunen argumenterede for, at den ville have annulleret udbuddet og opsagt kontrakten hurtigst muligt.

Sagen illustrerer de centrale betingelser for positiv opfyldelsesinteresse:

- Klager skal godtgøre, at klager **ville have vundet kontrakten** ved en korrekt udbudsproces
- Der skal foreligge **årsagssammenhæng** mellem overtrædelsen og tabet
-

Bevisbyrden for, at tilbuddet var ukonditionsmæssigt, påhviler ordregiver, når denne *oprindeligt* har vurderet det konditionsmæssigt

## Negativ kontraktinteresse

En subsidær erstatning for tilbudsomkostninger (negativ kontraktinteresse) kan tilkendes, hvor der er konstateret en overtrædelse og årsagssammenhæng. I DFD-sagen var det subsidiære krav på 133.430 kr.

## EU-Domstolens bidrag

I [C-677/15](#) (European Dynamics mod EUIPO) fastslog EU-Domstolen, at erstatning for *fortabt mulighed* kan tilkendes, men forudsætter, at klager kan godtgøre, at vedkommendes chancer for at vinde kontrakten var tilstrækkeligt reelle – en hypotetisk mulighed er ikke nok.

|         |                                                                                                                                       |            |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| LOV     | <a href="#">Lov om Klagenævnet for Udbud § 14</a>                                                                                     |            |
| PRAKSIS | <b>EU-Domstolen</b> · Offentlige udbud: Vægtning af underkriterier og betingelser for erstatning for fortabt mulighed                 | 20.12.2017 |
|         | <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Erstatning for positiv opfyldelsesinteresse efter ulovlig tildeling af vaskerikontrakt                 | 17.12.2020 |
|         | <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Klage over afvisning af tilbud på vaskeløsning på grund af påstået manglende opfyldelse af mindstekrav | 15.05.2020 |

## § 9 Overgang til udbud med forhandling efter fejlslagent udbud

[Udbudslovens § 61, stk. 1, nr. 2](#) tillader overgang til udbud med forhandling, når kun irrelevante eller ikke-forskriftsmæssige tilbud er modtaget. Betingelserne skal dog fortolkes indskrænkende.

### Berettiget overgang

I [23/12704](#) (Würth mod FMI) fandt nævnet, at FMI var berettiget til at overgå til udbud med forhandling, da vurderingen af, at samtlige fem tilbud var ikke-forskriftsmæssige, var korrekt.

### Uberettiget overgang

I [23/12074](#) (Nuuday mod SKI) fandt nævnet, at SKI ikke havde løftet bevisbyrden for, at klagers tilbud var ukonditionsmæssigt – uklarhederne i udbudsmaterialets fejlmarginalbestemmelser påhvilede ordregiver. SKI's tildelingsbeslutninger blev annulleret. Nævnet foretog en bemærkelsesværdig **praksisændring**: en uberettiget overgang til forhandling efter en forudgående offentliggjort udbudsbekendtgørelse blev *ikke* anset for en direkte tildeling, der medfører uden virkning efter [klagenævnslovens § 17, stk. 1, nr. 1](#).

I [21/02695](#), [21/02964](#) og [21/02965](#) (Albertslund-håndværkerne) fandt flertallet, at standardhåndværksydelser ikke kan begrunde udbud med forhandling. Nævnet lagde vægt på udbudsdirektivets præambelbetragtning 43 og fastslog, at betingelserne i § 61 skal fortolkes indskrænkende. Dog blev kontrakterne *ikke* erklæret for uden virkning, da der var sket forudgående offentliggørelse.

|         |                                                                                                                 |                                          |            |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|------------|
| LOV     | <a href="#">Lov om Klagenævnet for Udbud § 17, stk. 1</a>                                                       | <a href="#">Udbudsloven § 61, stk. 1</a> |            |
| PRAKSIS | <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Klage over overgang til udbud med forhandling og tildeling af rammeaftale afvist |                                          | 09.01.2025 |

**Klagenævnet for Udbud** · Annullation af tildelingsbeslutning efter uberettiget overgang til udbud med forhandling 16.05.2024

**Klagenævnet for Udbud** · Annullering af tildelingsbeslutninger på grund af uretmæssig brug af udbud med forhandling for håndværkerydelser 07.03.2022

## Ulovlig direkte tildeling: Kontraktopretholdelse og økonomiske sanktioner

§ 10

Når Klagenævnet konstaterer en ulovlig direkte tildeling, skal kontrakten som udgangspunkt erklæres for **uden virkning** for fremtidige leverancer efter [klagenævnslovens § 17, stk. 1](#). Klagenævnet kan dog opretholde kontrakten, hvis **væsentlige hensyn til almenhedens interesser** gør det nødvendigt ([§ 17, stk. 3](#)).

Er kontrakten allerede fuldt opfyldt, eller opretholdes den af hensyn til almenvellet, fastsættes en alternativ økonomisk sanktion ([§ 18, stk. 2](#)).

### Opretholdelse af hensyn til almenvellet

I [19/07906](#) (affald, Silkeborg) opretholdtes kontrakten, fordi en standsning af affaldsindsamlingen ville udgøre en sundhedsrisiko, og nævnet indgav i stedet politianmeldelse.

I [24/10982](#) (læsemaskiner) fandt nævnet derimod, at FMI's argumenter om operative konsekvenser *ikke* var tilstrækkelige til at retfærdiggøre opretholdelse – rammeaftalen blev erklæret for uden virkning med en sanktion på 2.600.000 kr.

### Overdragelse af kontrakt efter konkurs

I [17/00041](#) (CFD mod Tolkemyndigheden) blev overdragelse af en rammeaftale til en ny leverandør efter den oprindelige leverandørs konkurs anset for en ulovlig direkte tildeling, da den nye leverandør ikke opfyldte de oprindelige mindstekrav.

### Forkert værdiansættelse

I [22/14556](#) (Intervare mod Køge Kommune) havde kommunen vurderet kontraktværdien under tærskelværdien baseret på forældet historisk forbrug. De faktiske tilbudspriser var mere end dobbelt så høje. Kontrakterne blev erklæret for uden virkning med en sanktion på 135.000 kr.

Praksis viser, at Klagenævnet pålægger sanktioner i et bredt spænd – fra 135.000 kr. til 3.000.000 kr. – afhængigt af overtrædelsens karakter, kontraktens værdi og formildende omstændigheder. For den nærmere sanktionspraksis henvises til [den selvstændige praksisoversigt over annullation og uden virkning](#).

|         |                                                                                                                                                                    |                                                           |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| LOV     | <a href="#">Lov om Klagenævnet for Udbud § 17, stk. 1, 3</a>                                                                                                       | <a href="#">Lov om Klagenævnet for Udbud § 18, stk. 2</a> |
| PRAKSIS | <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Rammeaftale om læsemaskiner erklæret uden virkning efter ulovlig direkte tildeling og ændring af grundlæggende elementer 25.09.2025 |                                                           |
|         | <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Ulovlig direkte tildeling af kontrakt om dagligvarelevering på grund af forkert værdiansættelse 12.05.2023                          |                                                           |
|         | <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Ulovlig direkte tildeling af kontrakt om affaldsindsamling opretholdt af hensyn til almenvellet 06.01.2021                          |                                                           |
|         | <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Overdragelse af rammeaftale efter konkurs anset for ulovlig direkte tildeling 26.06.2017                                            |                                                           |

§ 11

## Sammenfatning og centrale mønstre

Den materielle udbudsret domineres af [udbudslovens § 2](#) som det gennemgående prøvelsesgrundlag. Gennemgangen af klagenævnspraksis afslører følgende centrale mønstre:

- **Streng håndhævelse af mindstekrav:** Klagenævnet annullerer konsekvent, når ordregiver har accepteret et tilbud, der fraviger ufravigelige mindstekrav. Tilbudsgiver bærer risikoen for uklarheder i eget tilbud, men ordregiver bærer risikoen for uklarheder i *udbudsmaterialet*.
- **Høj tærskel for direkte tildeling:** § 80-undtagelserne fortolkes konsekvent indskrænkende. Selv forsvarsrelaterede og pandemi-relaterede indkøb prøves grundigt, og bevisbyrden er tung for ordregiver.
- **Vidt skøn med grænser:** Ordregivers evalueringsskøn respekteres, men det tilsidesættes ved åbenbart uegnede evalueringsmodeller, skjulte vægte, eller når ordregiver selv har fastsat – og derefter overtrådt – sine egne procedurer.
- **Self-cleaning kræver substans:** Generelle kvalitetspolitikker opfylder ikke § 138's krav – konkrete personalemæssige og organisatoriske ændringer skal dokumenteres.
- **Sanktionsniveauet varierer bredt:** Økonomiske sanktioner spænder fra ca. 135.000 kr. til 3.000.000 kr. baseret på kontraktværdi, overtrædelsens grovhed og formildende omstændigheder. Politianmeldelse kan komme på tale, når ordregiver ikke er en myndighed.
- **Praksisudvikling:** Klagenævnets nyfortolkning i SKI/Nuuday-sagen (2024) om, at uberettiget overgang til forhandling *ikke* er en direkte tildeling i § 17's forstand, markerer en vigtig praksisændring, der indsnævrer rækkevidden af sanktionen "uden virkning".

|         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                  |                                   |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|
| LOV     | <a href="#">Udbudsloven § 2</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <a href="#">Udbudsloven § 80</a> | <a href="#">Udbudsloven § 138</a> |
| PRAKSIS | <b>Klagenævnet for Udbud</b> · Rammeaftale om læsemaskiner erklæret uden virkning efter ulovlig direkte tildeling og ændring af grundlæggende elementer 25.09.2025<br><b>Klagenævnet for Udbud</b> · Annullation af tildelingsbeslutning efter uberettiget overgang til udbud med forhandling 16.05.2024<br><b>Klagenævnet for Udbud</b> · Udelukkelse fra udbud på grund af tidligere kontraktmisligholdelse og utilstrækkelig self-cleaning 28.04.2023<br><b>Klagenævnet for Udbud</b> · Afslag på opsættende virkning i sag om udelukkelse fra udbud grundet tidligere kontraktmisligholdelse 27.10.2022 |                                  |                                   |

REFERENCE

# Lovgrundlag

6 paragraffer

|                                                   |        |                                                   |        |
|---------------------------------------------------|--------|---------------------------------------------------|--------|
| <a href="#">Lov om Klagenævnet for Udbud § 12</a> | stk. 2 | <a href="#">Lov om Klagenævnet for Udbud § 17</a> | stk. 1 |
| <a href="#">Udbudsloven § 2</a>                   | stk. 1 | <a href="#">Udbudsloven § 80</a>                  |        |
| <a href="#">Udbudsloven § 137</a>                 | stk. 1 | <a href="#">Udbudsloven § 138</a>                 |        |

|                                  |                     |  |               |
|----------------------------------|---------------------|--|---------------|
| MATERIALE                        | Citerede afgørelser |  | 32 afgørelser |
| EU-DOMSTOLEN · EUROPÆISK DOMSTOL |                     |  | 1             |

|                                             |                                                                                                                          |                                      |
|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| 20.12.2017                                  | Offentlige udbud: Vægtning af underkriterier og betingelser for erstatning for fortabt mulighed                          | C-677/15                             |
| KLAGENÆVNET FOR UDBUD · NÆVN / KLAGEINSTANS |                                                                                                                          | 31                                   |
| 27.11.2025                                  | Afgørelse om opsættende virkning i sag om udbud af tolkerydelser til de danske regioner                                  | 25/10187                             |
| 25.09.2025                                  | Rammeaftale om læsemaskiner erklæret uden virkning efter ulovlig direkte tildeling og ændring af grundlæggende elementer | 24/10982                             |
| 11.09.2025                                  | Fjernelse af revisionskrav (ISAE 3402) og ændring af bindingsperiode i udbud med forhandling – ingen opsættende virkning | 25/07264                             |
| 02.07.2025                                  | Afvisning af tilbud på grund af uklar sidetalsbegrænsning i udbudsmateriale                                              | 25/04970                             |
| 09.01.2025                                  | Klage over overgang til udbud med forhandling og tildeling af rammeaftale afvist                                         | 23/12704                             |
| 16.05.2024                                  | Annulering af tildelingsbeslutning efter uberettiget overgang til udbud med forhandling                                  | 23/12074                             |
| 15.05.2024                                  | Direkte tildeling af kontrakt om pulke til Forsvaret i strid med annonceringspligt                                       | 23/05915                             |
| 14.05.2024                                  | Ulovlig direkte tildeling af midlertidig rammeaftale om vikarydelser                                                     | 22/14569                             |
| 10.04.2024                                  | Direkte tildeling af kontrakter på COVID-19 selvtests var berettiget grundet pandemiens uforudsigelighed                 | 22/14561                             |
| 16.01.2024                                  | Afgørelse om konditionsmæssighed af tilbud trods flere fejl i udbud af arbejdsbeklædning                                 | 23/08004                             |
| 12.05.2023                                  | Ulovlig direkte tildeling af kontrakt om dagligvarelevering på grund af forkert værdiansættelse                          | 22/14556                             |
| 11.05.2023                                  | Annulering af tildeling af rammeaftale om computere på grund af ukonditionsmæssigt tilbud og uretmæssig fristforlængelse | 22/14577                             |
| 28.04.2023                                  | Udelukkelse fra udbud på grund af tidligere kontraktmisligholdelse og utilstrækkelig self-cleaning                       | 22/14557                             |
| 25.04.2023                                  | Direkte tildeling af rengøringskontrakt efter ophævelse var i strid med udbudsloven                                      | 22/14543                             |
| 20.03.2023                                  | Annulering af tildelingsbeslutning og økonomisk sanktion på grund af ukonditionsmæssigt tilbud                           | 22/14588                             |
| 27.10.2022                                  | Afslag på opsættende virkning i sag om udelukkelse fra udbud grundet tidligere kontraktmisligholdelse                    | 22/09946                             |
| 24.06.2022                                  | Annulering af tildelingsbeslutning for renseanlæg på grund af forbehold for grundlæggende elementer i vindende tilbud    | 21/04046                             |
| 07.03.2022                                  | Annulering af tildelingsbeslutninger på grund af uretmæssig brug af udbud med forhandling for håndværkerydelser          | 21/02695,<br>21/02964 og<br>21/02965 |
| 15.10.2021                                  | Ændring af mindstekrav under udbudsproces førte til opsættende virkning                                                  | 21/10576                             |

|            |                                                                                                                      |              |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 06.01.2021 | Ulovlig direkte tildeling af kontrakt om affaldsindsamling opretholdt af hensyn til almenvellet                      | 19/07906     |
| 17.12.2020 | Erstatning for positiv opfyldelsesinteresse efter ulovlig tildeling af vaskerikontrakt                               | 20/06297     |
| 03.11.2020 | Direkte tildeling af softwarekontrakt til Nationalt Genom Center var i strid med udbudsreglerne                      | 19/06928     |
| 19.05.2020 | Alsvognen I/S mod FynBus, Sydtrafik og Midttrafik: Ulovlig ændring af mindstekrav i rammeaftale om Flextrafik        | 20/04228     |
| 15.05.2020 | Klage over afvisning af tilbud på vaskeløsning på grund af påstået manglende opfyldelse af mindstekrav               | 19/03311     |
| 20.12.2019 | Klage over direkte tildeling af kontrakt om sårbehandlingsudstyr tillagt opsættende virkning                         | 19/08892     |
| 10.10.2019 | Klage over evalueringsmodel og uklarhed i udbudsmateriale ved nedrivningsentreprise afvist                           | 19/05519     |
| 04.10.2019 | Opsættende virkning ved ændring af udbudt rammeaftale før kontraktindgåelse                                          | 19/06803     |
| 13.06.2019 | Klage over udbud af affaldsbeholdere: Vurdering af tilbuds konditionsmæssighed og evalueringskriterier               | 18/09804     |
| 09.02.2018 | Annulteration af tildelingsbeslutning for fødevareaftale grundet mangelfuld evalueringsmodel for pris og kvalitet    | 17/00127     |
| 26.06.2017 | Overdragelse af rammeaftale efter konkurs anset for ulovlig direkte tildeling                                        | 17/00041     |
| 08.12.2009 | Annulteration af tildelingsbeslutning grundet uegnet og uigennemsigtig evalueringsmodel for printere og kopimaskiner | 2009-0019364 |