

A tall, modern skyscraper with a glass and gold-colored facade, featuring the company name 'KROMANN REUMERT' on its upper levels. The building is set against a clear blue sky.

KROMANN
REUMERT

Rammeaftaler vs. kontrakter

Dansk Forening for Udbudsret
Medlemsmøde den 12. november 2025

Dagsorden

1. Definitioner i lovgivningen: Kontrakt eller rammeaftaler?

2. Praksis om kontrakter og rammeaftaler

3. Forskellen på kontrakter og rammeaftaler

4. Juridiske konsekvenser ved kontrakter hhv. rammeaftaler – inkl. debat

Kontrakt eller rammeaftale?

Kontrakt eller rammeaftale?

Udbudsloven § 24, nr. 24 og nr. 30 (og udbudsdirektivet)

Offentlige kontrakter (§ 24, nr. 24)

Gensidigt bebyrdende kontrakter, der indgås skriftligt mellem en eller flere økonomiske aktører og en eller flere ordregivere, og som vedrører udførelsen af bygge- og anlægsarbejder eller levering af varer eller tjenesteydelser.

Rammeaftaler (§ 24, nr. 30)

Aftaler indgået mellem en eller flere ordregivere og en eller flere økonomiske aktører, og som fastsætter vilkårene for kontrakter, der tildes i løbet af en nærmere fastsat periode, navnlig med hensyn til pris og påtænkte mængder.

Den gamle implementeringsbkg.

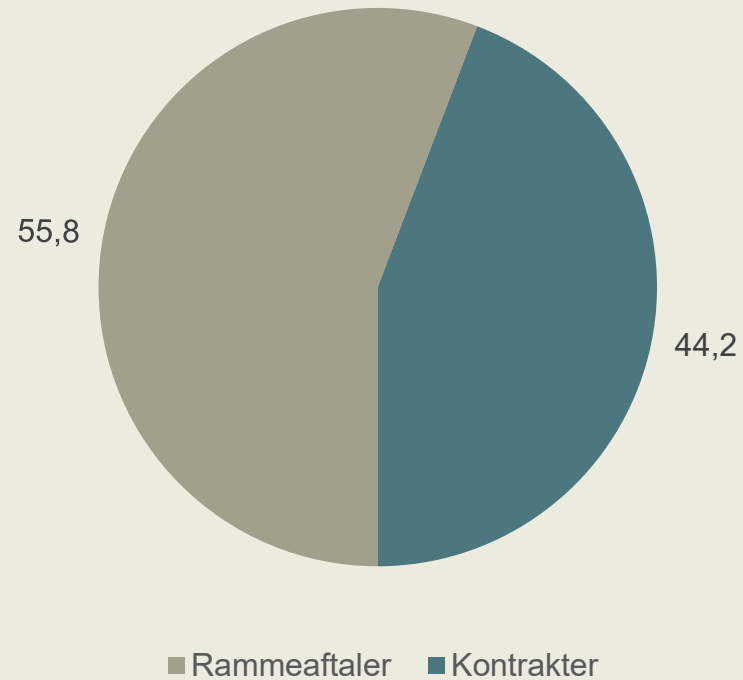
§ 6, stk. 2: *Ordregivere, som ønsker, at én udbudsbekendtgørelse skal omfatte en kontrakt, der indeholder elementer af såvel en offentlig kontrakt som en rammeaftale, skal i udbudsbekendtgørelsen under afsnittet om kontraktens genstand angive, at bekendtgørelsen vedrører en offentlig kontrakt, såfremt den anslåede værdi af den offentlige kontrakt overstiger den anslåede værdi af rammeaftalen, eller at bekendtgørelsen vedrører en rammeaftale, såfremt den anslåede værdi af rammeaftalen overstiger den anslåede værdi af den offentlige kontrakt.*

Forsyningsvirksomhedsdirektivet:

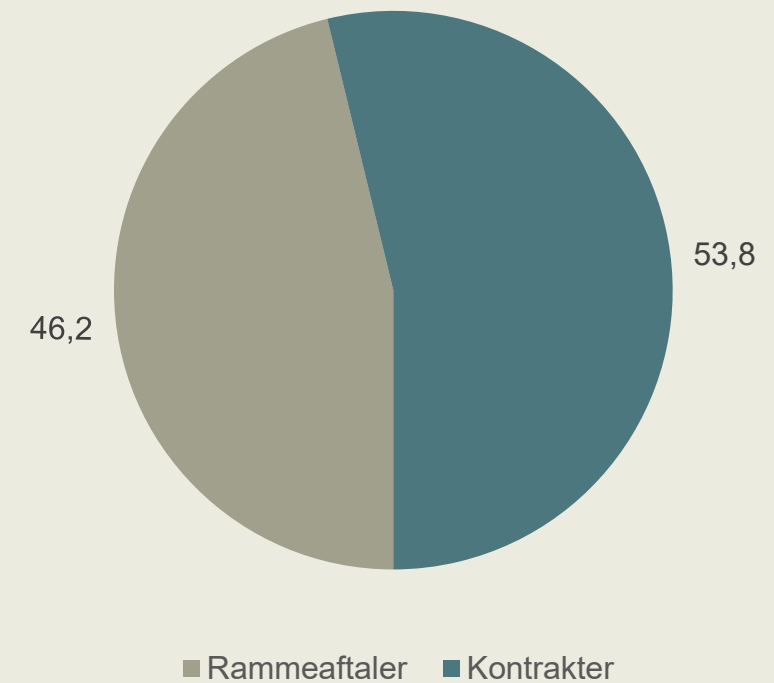
- »**vareindkøbs-, bygge- og anlægs- og tjenesteydelseskontrakter**«: gensidigt bebyrdende aftaler, der indgås skriftligt mellem en eller flere ordregivende enheder, og en eller flere økonomiske aktører, og som vedrører udførelsen af arbejde eller levering af varer eller tjenesteydelser (**artikel 2, stk. 1**).
- Ved »**rammeaftale**« forstås en aftale indgået mellem en eller flere ordregivende enheder og en eller flere økonomiske aktører med det formål at fastsætte vilkårene for de kontrakter, der skal tildes i løbet af en given periode, især med hensyn til pris og i givet fald påtænkte mængder (**artikel 51, stk. 1**)

Rammeaftaler har vundet stort indpas

Rammeaftalers andel af den samlede danske kontraktsum i 2021



Rammeaftalers andel af samlede danske udbud i 2021



Praksis om rammeaftaler og kontrakter

Praksis fra Klagenævnet for Udbud (1/3)

Kendelse af 8. maj 2014, Abena A/S mod Slagelse Kommune, påstand 1



Klagerens påstand:

- Den udbudte kontrakt er en rammeaftale

Klagenævnet for Udbud:

- 1) I udbudsbetingelsernes punkt 12, »Aftalegrundlaget«, anføres direkte, at aftale om levering indgås på grundlag af det vedlagte udkast til rammekontrakt, og at valg af leverandør ikke er afsluttet, før rammekontrakten er underskrevet af begge parter.
 - 2) Af udbudsbetingelsernes punkt 15 fremgår, at tilbudsgiveren ikke er garanteret nogen minsteomsætning. Af kontraktudkastets § 2 fremgår, at »De i udbudsmaterialet anførte oplysninger om historisk og forventet forbrug på aftalen er estimeret, og oplysningerne om art og mængde er vejledende og uden bindende virkning for udbyder«.
- Den udbudte aftale er vejledende, baseret på estimer, og uden bindende virkning for udbyder, og er derfor ikke en kontrakt, men fastsætter alene vilkårene for de aftaler, som senere skal indgås, og er derfor en rammeaftale. Påstanden tages derfor til følge.
 - Kunne have været udbudt som en kontrakt?

Kendelse af 28. september 2018, Bayer A/S mod Banedanmark, påstand 3

Klagerens påstand:

- Den udbudte kontrakt er en rammeaftale

Angivelser i materialet

- Omfatter ”*alle Banedanmarks togvejspor*”, som udgangspunkt 2.901 km.
- Pris afgives per km. spor
- ”*Mængderegulering*”, jf. nedenfor

Klagenævnet for Udbud:

- ”Den udbudte kontrakt omfatter sprøjtning mv. af 2.901 km banestrækning i 4 år (4 sprøjtesæsoner) med mulighed for forlængelse af kontrakten i 2 x 1 år.

I kontraktbetingelserne var endvidere fastsat, at ”*som udgangspunkt skal alle 2901 km togvejspor behandles hvert år, men Leverandøren skal kunne tåle mindre reguleringer i nedadgående retning. Dette kan skyldes lukning af spor eller strækningsafsnit i forbindelse med projekter*”.

Den udbudte kontrakt har herefter ikke karakter af en rammeaftale, jf. forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 51.” Påstanden tages ikke til følge.

- Kunne have været udbudt som en rammeaftale? (var udbudt som rammeaftale tidligere)

Praksis fra Klagenævnet for Udbud (2/3)



Kendelse af 7. oktober 2020, Remondis A/S mod Hedensted Kommune, påstand 1

Angivelser i materialet:

- "Der tages forbehold for ændringer i antallet af leveringssteder og -adresser, f.eks. som følge af beslutninger om omstruktureringer eller kapacitetstilpasninger. Den endelige beholdersammensætning ude ved husstandene kommer til enhver tid an på borgernes prioriteringer. De angivne estimater, der fremgår på tilbudslisten er udtryk for Udbyders bedste estimat på den fordeling som de historiske forbrugstal viser. Der gives dog ingen garanti for rigtigheden af dette estimat og ethvert udsving som følge af borgernes omvalg skal tåles af Leverandøren [...] er der dog pligt til og dermed **sikkerhed** for, at alle private borgere og kommunale institutioner, er tilmeldt ordninger for alle fem fraktioner, samt at virksomheder er tilmeldt restaffaldsindsamling."
- Kontraktudkastet: "Renovatøren **forpligter** sig ved kontrakten til at udføre de beskrevne ydelser på de beskrevne vilkår og til de aftalte priser i hele kontraktperioden."
- Priser skulle afgives som enhedspriser

Klagerens påstand:

- Den udbudte kontrakt er en rammeaftale

Klagenævnet for Udbud:

- "Den valgte leverandør har dermed, som udbudsmaterialet er udformet, sikkerhed for i kontraktperioden at skulle foretage afhentning af dagrenovation i det angivne omfang til de enhedspriser, som leverandøren i sit tilbud har angivet, at kommunen skal betale herfor.

Det følger heraf, at den udbudte aftale er en gensidigt bebyrdende kontrakt som nævnt i udbudslovens § 24, nr. 24, og udbudsdirektivets artikel 2, stk. 1, nr. 5.

At omfanget og indholdet af leverandørens ydelse og vederlaget herfor ifølge udbudsmaterialet vil afhænge af og variere med de valg, som borgerne træffer med hensyn til antal tømninger, beholdere mv., og at leverandøren uden ændring af enhedspriser skal acceptere sådanne ændringer, og de ændringer, som eventuel ny national regulering på affaldsområdet kan indebære, medfører ikke, at der ved sådanne ændringer tildeles (nye) kontrakter."

Klagerens påstand blev **ikke taget til følge**, da den udbudte kontrakt gav sikkerhed for opgavens udførelse i det angivne omfang til de af leverandøren anførte enhedspriser i kontraktperioden (**kontrakt**)

Kendelse af 11. juli 2025, Ketner-Utsch A/S mod Motorstyrelsen, påstand 4

Ordgivers opfattelse i materialet:

- Der er tale om en forpligtelse for leverandøren til at levere og en rettighed for Motorstyrelsen til at købe nummerplader, lager, forsendelse mv. Dette var desuden afspejlet i et forudgående internt notat.
- Rettigheder og pligter opstår i kraft af kontrakten – og ikke først ved efterfølgende bestillinger.

Klagerens påstand:

- Den udbudte kontrakt er en rammeaftale:
 - "Kontrakten" fastsætter vilkårene for bestillinger, som foretages af "Bestillere" via DMR
 - Mængderne er alene vejledende og er uforpligtende estimer
 - Motorstyrelsens tilsvarende udbud i 2015, 2019, 2020 og 2024 var rammeaftaler
 - Faktum er væsentligt anderledes end *Remondis*-kendelsen → Motorstyrelsen kan købe til lager (ikke en objektiv fast ramme)

Klagenævnet for Udbud:

"Den foreliggende kontrakt indeholder et gensidigt forpligtende aftaleforhold, hvor leverandøren fra kontraktstart får overdraget udførelsen af alle opgaver forbundet med produktion og levering af nummerplader. Leverandøren skal levere ydelsen på de vilkår, der er fastlagt i kontrakten. Motorstyrelsen forpligter sig ved kontraktens indgåelse til at indkøbe alle nummerplader og tilknyttede ydelser hos leverandøren, og Motorstyrelsen kan således ikke indgå en aftale med en anden leverandør om køb af samme ydelser. Leverandøren har ifølge udbudsmaterialet sikkerhed for i kontraktperioden at skulle foretage produktion og levering af nummerplader til de enhedspriser, som leverandøren har angivet i sit tilbud. [...]

*Det ændrer heller ikke herved, at omfanget og indholdet af leverandørens ydelse og dermed vederlaget herfor ifølge udbudsmaterialet vil afhænge af og variere med de valg, som **bestillere af nummerplader træffer** med hensyn til antal og karakter, og at leverandøren uden ændring af enhedspriser skal acceptere sådanne ændringer og de ændringer, som eventuel ny national regulering på nummerpladeområdet kan indebære.*

Praksis fra det Norske Klagenævn (KOFA)



Kendelse af 22. august 2022, *Dico AS mod Oslo Universitetssykehus HS*

Klagerens påstand blev **ikke taget til følge**, da den udbudte kontrakt, trods visse fællestræk med en rammeaftale, var gensidigt bebyrdende (**kontrakt**)

Klagerens påstand:

- Ordregiver har brutt udbudsreglerne ved at udbyde en kontrakt om anskaffelse af 17 operationsborde, hvoraf de 14 er valgfrie og kun de tre er obligatoriske (inkl. opplæring i brugen). Hermed er det reelle omfang af kontrakten ikke fastsat. Kontrakten skulle derfor have været udbudt som en rammeaftale.

KOFA:

- *"I denne saken er anskaffelsen kunngjort som en kontrakt bestående av en hovedleveranse på tre operasjonsbord, og en betydelig større opsjon på inntil 14 tilsvarende bord. Innklagede har en ensidig rett, men ingen plikt, til å utløse opsjonene over en periode på fem år. En slik avtale har visse fellestrekk med en rammeavtale. Ved avtaleinngåelsen forplikter imidlertid innklagede seg til å kjøpe de tre operasjonsbordene som er omfattet av hovedleveransen. Med andre ord inngås det en gjensidig bebyrdende avtale ved kontraktsinngåelsen, og **nemnda kan derfor ikke se at det var en feil å kunngjøre anskaffelsen som en kontrakt.**"*

Opsummering: Forskellen på kontrakter og rammeaftaler?

Hvad kan udledes om forskellen mellem rammeaftaler vs. kontrakter? (grænsen mellem rammeaftale og kontrakt)

Det er (formentligt) altid muligt at ende, hvor ordregiver ønsker i forhold til om et indkøb skal være en kontrakt eller en rammeaftale.

Afgørende for om noget er en kontrakt eller rammeaftale, er forankret i obligationsretten og "ydelsesudveksling". Retningsgivende er bl.a.:

- Indebærer aftalen et (reelt) **gensidigt bebyrdende aftaleforhold**?
 - Hvilke pligter påtager ordgiver sig (en forpligtelse til at aftage en nærmere angiven ydelse mod vederlag?)
- Indebærer aftalen en **købsforpligtelse (eksempelvis om mindsteomsætning)**
 - Som reguleres af udefrakommende omstændigheder (f.eks. borgere/bestillere og som ikke direkte er afhængig af ordregivers købsbeslutning)
 - Hvis ordregiver har helt frit valg, så næppe forpligtende, og så ikke en kontrakt
 - Hvornår overskrides tærsklen for at der er en aftagepligt?
- Skal der indgås **senere aftaler**
 - Eller er grundlaget så klart, at det i sig selv kan være grundlag for erstatning f.eks. ved voldgift for mistet fortjeneste? (opfyldelsestidspunkt, leveringstid, kvalitet, antal, pris)
- Er aftalen **eksklusiv**? (se også næste slide)
 - Ikke i sig selv afgørende
 - Både kontrakter og rammeaftaler kan være eksklusive, og omvendt kan både rammeaftaler og kontrakter også være ikke-ekskusive, og med flere parter

Husk mindstekravene til en rammeaftale (den nedre grænse)

Et udbud skal resultere i enten indgåelsen af en rammeaftale eller en kontrakt. Men hvornår er der fastsat tilstrækkeligt konkrete forpligtelser til overhovedet at have en rammeaftale?

Følgende skal hvert fald fastsættes (UBL § 24, nr. 30 og *Daka*):

- Maksimal mængde og/eller værdi
- Den maksimale periode, hvori rammeaftalen finder anvendelse
- Parterne der kan anvende rammeaftalen (UBL § 96 og f.eks. kendelse af 8. april 2019, *Mediq Danmark A/S mod Sydjysk Kommuneindkøb*, påstand 3)
 - Spm. om ”en enhed kan optræde som en decentral enhed (ordregiver) og købe ind af en ydelse, som er omfattet af en central indgået rammeaftale”
 - Ja. Det afgørende er blot, at enheden er omfattet af partsangivelsen i udbuddet og rammeaftalen. (Det kan give udfordringer ift. at håndtere det maksimale indkøb under rammeaftalen).

En angivelse af, at der kan købes efter en prisformel (et stående tilbud) uden ovenstående vil ikke være en rammeaftale – og vil derfor være ulovlig, hvis en udbudspligt skal afløftes.

Der kan være tilfælde, hvor det heller ikke er nødvendigt (eller meningen), afløfte en udbudspligt – f.eks. servicelovens § 112 – og i sådanne tilfælde indgås hverken en kontrakt eller en rammeaftale.

”Det bemærkes i første række, at det fremgår af artikel 1, stk. 4, i direktiv 2004/17, at en rammeaftale er en aftale indgået mellem en eller flere ordregivere og en eller flere virksomheder, og som har som formål at fastsætte vilkårene for de kontrakter, der skal tildes i løbet af en given periode, især med hensyn til pris og i givet fald påtænkt mængde.”

De forenede sager C-422/23 m.fl. *Daka*, præmis 126

Rammeaftale eller kontrakt?



Ordregiver køber
1.000 computere
- *Kan* købe
yderligere 9.000
ved bestillinger



Ordregiver køber 5.001
nye computere
• Ordregiver *kan* købe
yderligere 4.999 nye
computere



Aftale om levering
af op til 10.000
computere

- Ordregiver *kan*
købe computere
ved bestillinger



Ordregiver forpligter sig til

- At købe nye computere til nye medarbejdere
- At udskifte computere, som har været
anvendt i to år
- At *kunne* købe yderligere computere, hvis
ordregiver
 - ønsker at opgradere alle medarbejderes
computere
 - ønsker det grundet særlige lejligheder
(f.eks. meget tilfredsstillende regnskab,
nye sikkerhedsfunktioner eller "*øvrige
forhold gør det påkrævet*")
- Det samlede forventede indkøb er 10.000
computere



Ordregiver køber
10.000 nye
computere

Juridiske konsekvenser

Byd gerne ind:

1. Angivelse i udbudsbekendtgørelse
2. Aftaleperiode
 - Rammeaftale
 - 4 år i UBD (UBL § 95, stk. 2)
 - 8 år i FVD (artikel 51, stk. 1)
 - 7 år i FSD (artikel 29, stk. 2)
 - Kontrakt
 - Som udgangspunkt intet maksimum, når blot saglige, særligt tekniske og økonomiske, grunde herfor
 - Forudsætningsvist UBL § 38, nr. 2 om tidsubegrænsede kontrakter
 - F.eks. kendelse af 5. november 2003, *Tilsynsrådet Statsamtet Storstrøm mod Rønnede Kommune*
 - De saglige grunde bliver nok mindre, hvis kontrakten f.eks. blot er en kontrakt med meget store optioner (begrænsning af konkurrence og omgåelseshensyn)
3. Maksimalværdi
 - Rammeaftale
 - Bindende, og rammeaftalen udtømmer sine virkninger når maksimum nås (*Simonsen & Weel*)
 - Kontrakt
 - Antagelse om, at angivelsen af den anslåede værdi ikke er bindende (se f.eks. klager i *Ketner-Utsch*). Det har betydning.
4. Klagefrist
 - Rammeaftale
 - Seks måneder fra underretning om tildeling
 - Kontrakt
 - 45 kalenderdage fra kontraktindgåelsesbekendtgørelse
5. Konsekvensen af forkert klassificering?
 - Formentlig ingen: I så fald vil aftalen være gyldig som rammeaftale i den tilladte varighed, og så herefter have udtømt sine virkninger (C-216/17 *Autorità*, præmis 42 og kendelse af 8. maj 2014, *Abena A/S mod Slagelse Kommune*, påstand 1 og 4)

Kromann Reumerts Udbudsgruppe



Jeppe Lefevre Olsen
Partner



Jens Munk Plum
Partner



Erik Bertelsen
Partner



Mia Thulstrup Gedbjerg
Partner



Carina Czerwinski Dall
Director, Advokat



Kristine Stage Mikkelsen
Senior Associate,
Advokat



Martin H. Thomsen
Senior Associate,
Advokat



Andreas Riis Madsen
Senior Associate,
Advokat



Louise Mrohs Helbo
Associate, Advokat



Andreas Juel Orbæk
Associate, Advokat



Simon Emborg
Associate, Advokat



Rikke S. Geertsen
Associate, Advokat



Maja V. Andersson
Assistant Associate,
Advokatfuldmægtig



Christine Andersen
Assistant Associate



Renas Firat Demir
Assistant Associate,
Advokatfuldmægtig



Victor Ditlev Kunde
Assistant Associate,
Advokatfuldmægtig



Mikael S. Pedersen
Assistant Associate,
Advokatfuldmægtig



Frederik Knudsen
Assistant Associate



Lisbeth S. Bolander
Assistant Associate,
Advokatfuldmægtig



Maria S. Bennetzen
Assistant Associate,
Advokatfuldmægtig



Mette Hasling Gade
Assistant Associate,
Advokatfuldmægtig



Thomas W. Andreasen
Assistant Associate

Spørgsmål?



Jens Munk Plum
Partner, København

Dir. +45 38 77 44 11
Mob. +45 21 21 00 22

jmp@kromannreumert.com



Andreas Riis Madsen
Senior Associate, advokat

Dir. +45 38 77 32 82
Mob. +45 30 63 08 53

anrm@kromannreumert.com