

# Status for offentlig konkurrence 2022

Marts 2023



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

---

**Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen**

Carl Jacobsens Vej 35  
2500 Valby  
Tlf.: +45 41 71 50 00  
E-mail: [kfst@kfst.dk](mailto:kfst@kfst.dk)

Online ISBN 978-87-7029-800-1

Status for offentlig konkurrence 2022 er udarbejdet af  
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Marts 2023

# Indhold

---

<b>Kapitel 1</b>	<b>5</b>
<b>Sammenfatning</b>	<b>5</b>
1.1 Indledning	5
1.2 Status for offentlige indkøb 2021	6
<b>Kapitel 2</b>	<b>9</b>
<b>Fakta om udbud</b>	<b>9</b>
2.1 Indledning	9
2.2 EU-udbud i 2021	10
2.3 Større værdi af opgaver tildeles direkte til en virksomhed	13
2.4 Fald i antallet af udbud under tærskelværdierne	15
2.5 Offentligretlige organer udbyder flest EU-udbud	16
2.6 De fleste EU-udbud vedrører levering af tjenesteydelser	18
2.7 Knap halvdelen af de danske EU-udbud er rammeaftaler	19
2.8 Ordregivers anvendelse af fleksible udbudsprocedurer	21
2.9 Flere danske EU-udbud er opdelt	23
2.10 Lavere andel af små virksomheder vinder offentlige kontrakter	27
2.11 Hvert fjerde udbud annulleres	31
2.12 Flere udenlandske virksomheder vinder danske EU-udbud	33
2.13 Uændret niveau i antal tilbud ved offentlige udbud og delkontrakter	34
<b>Kapitel 3</b>	<b>42</b>
<b>Grønne danske EU-udbud</b>	<b>42</b>
3.1 Udbudslovens rammer for grønne indkøb	43
3.2 Positiv udvikling i andelen af udbud med potentielle grønne elementer	43
3.3 Flere grønne ord i udbud med større variation	46
3.4 "Miljø" nævnes i halvdelen af alle EU-udbud	49
3.5 Benævnelsen af total- og livscyklusomkostninger er fordoblet	51
3.6 Flere nævner grønne mærker i deres EU-udbud	54
3.7 Miljøledelse anvendes oftest som grøn standard	56
<b>Kapitel 4</b>	<b>60</b>
<b>Ændringer af udbudslov</b>	<b>60</b>
4.1 Krav om anvendelse af personer under oplæring	60
4.2 Udelukkelse af virksomheder fra udbud	62
4.3 Oprettelse af en enhed for pålidelighedsvurderinger	64
4.4 Begrænsning i adgangen til aktindsigt i tilbud	65
4.5 Øget klarhed om ændring af udbudsmateriale	66
<b>Kapitel 5</b>	<b>70</b>
<b>Konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver</b>	<b>70</b>
5.1 Indledning	70

---

---

5.2	Stigning i konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver .....	71
5.3	Udviklingen i konkurrenceudsættelsesgrad hos stat, region og kommune.....	73
5.4	Konkurrenceudsættelse i kommunerne .....	74
5.5	Konkurrenceudsættelse i regionerne .....	78
5.6	Konkurrenceudsættelse i staten .....	82
5.7	Myndighedsopgaver i staten .....	84

87

<b>Bilag</b> .....	<b>87</b>
--------------------	-----------

---

# Kapitel 1

## Sammenfatning

---

### 1.1 Indledning

Offentlige ordregivere og private virksomheder i Danmark handler hver dag med hinanden og samarbejder om at løse opgaver og udvikle nye løsninger i alle dele af den offentlige sektor. Samlet set udgjorde den offentlige sektors handel med den private sektor godt 400 mia. kr. i 2021. Det svarer til ca. 1/3 af det samlede offentlige udgifter<sup>1</sup> og knap 1/6 af Danmarks bruttonationalprodukt.

I forvaltningen af denne del af Danmarks økonomi har ordregiverne en central opgave i at skabe konkurrence om de offentlige opgaver. Konkurrence bidrager til at sikre, at de offentlige ordregivere opnår lavere priser, højere kvalitet og udvikling af nye og bæredygtige løsninger. Samtidig kan konkurrence styrke produktiviteten i den private sektor ved, at virksomheder løbende må forbedre deres effektivitet for at få del i de offentlige opgaver. Det offentlige indkøb muliggør desuden, at offentlige ordregivere gennem krav og ønsker til produkterne kan trække Danmark i en mere grøn retning.

Et af resultaterne i denne redegørelse er, at kommuner, regioner og stat samlet set har øget deres konkurrenceudsættelsesgrad i 2021, om end stigningen særligt er båret af regionernes indkøb relateret til håndtering af COVID-19-krisen.

Herudover viser redegørelsen, at flere EU-udbud indeholder grønne ord. Det gælder således op mod 60 pct. af EU-udbud i 2022 mod ca. 44 pct. i 2020. Det kan indikere, at flere udbud indeholder miljø- og klimaforbedrende tiltag.

Redegørelsen viser også, at de små virksomheder har vundet færre offentlige opgaver end i 2020, selvom flere udbud er blevet opdelt i mindre kontrakter. Det gennemsnitlige antal tilbud, som ordregiverne modtager i deres EU-udbud, er fortsat knap fire tilbud. Det peger på, at ordregivere i de fleste tilfælde oplever god konkurrence om opgaverne.

Formålet med de fælleseuropæiske udbudsregler er overordnet at sikre et velfungerende indre marked i EU bl.a. gennem konkurrence, ligebehandling og gennemsigtighed på tværs af EU's landegrænser. Reglerne understøtter, at danske virksomheder kan få adgang til offentlige indkøb i andre EU-lande, og at danske ordregivere opnår gode tilbud fra udenlandske virksomheder.

Udbudsloven blev evalueret i 2021. På baggrund af evalueringen blev der i juni 2022 vedtaget en række ændringer i de danske udbudsregler. Ændringerne indebærer blandt andet nye bestemmelser om, at leverandører i visse udbud skal benytte personer under oplæring til løsning af opgaven, om udelukkelse af virksomheder fra udbudsprocessen, samt nye regler for aktindsigt i udbudsdokumenter.

---

<sup>1</sup> Danmarks Statistik, Statistikbanken, Offentlig forvaltning og service, udgifter og indtægter, OFF3.

---

De seneste år har været omskiftelige for alle parter i udbudsprocesserne. COVID-19-krisen medførte således udfordringer for en række ordre- og tilbudsgivere<sup>2</sup>, og senest har Ruslands invasion af Ukraine i februar 2022 medført ændringer i rammebetingelserne for indkøb. For at sanktionere Rusland indførte EU-landene et forbud mod tildeling af nye offentlige kontrakter samt fortsættelse af eksisterende offentlige kontrakter med økonomiske aktører i eller med forbindelse til Rusland.

Derudover er inflationen steget kraftigt, hvilket har givet anledning til udbuds- og kontraktretlige udfordringer for offentlige ordregivere og leverandører. I Danmark er der eksempelvis i flere tilfælde gennemført ændringer i kontrakter med henvisning til krigen i Ukraine, særligt på grund af prisstigninger på forskellige specifikke komponenter og materialer.

## 1.2 Status for offentlige indkøb 2021

Status for offentlig konkurrence indeholder en bred status for udbud i Danmark.

I *kapitel 2* præsenteres en række fakta om udbud. Der blev i 2021 udbudt mere end 2.200 EU-udbud af danske ordregivere. Over halvdelen var forskellige tjenesteydelser, en tredjedel var varekøb og knap en tiendedel vedrørte bygge- og anlægsarbejder.

Ordregivere har i særlige tilfælde mulighed for at tildele en kontrakt direkte til en virksomhed uden udbud. Ordregivere har skønsmæssigt indgået kontrakter direkte med virksomheder for knap 19 mia. kr. i 2021. Andelen af direkte tildelinger målt i kontraktværdi er steget i 2021, hvilket dog særligt afspejler direkte tildeling af enkelte større kontrakter inden for byggeprojekter samt it-ydelser.

I 2021 blev mere end halvdelen af den samlede kontraktsum for EU-udbud udbudt som rammeaftaler. Det er omtrent 30 pct. mere end i 2017. Godt 28 pct. af de danske EU-udbud blev i 2021 opdelt i delkontrakter. Det er 6 procentpoint højere end året før.

Små virksomheder med færre end 50 ansatte vandt knap 40 pct. af de danske EU-udbud i 2021. Det er godt 4 procentpoint mindre end i 2020. Faldet skyldes særligt, at udbud af levering af tjenesteydelser har færre vindende små virksomheder end i 2020.

Andelen af alle EU-udbud, som annulleres, udgør ca. 27 pct. i 2021. Det er lidt mere end i 2020. Der er sket et skifte i den forstand, at regionerne annullerer i mindre grad end i 2020, mens særligt staten har øget deres andel af annullerede udbud.

Der er en stigende andel af udenlandske virksomheder, som vinder danske EU-udbud. De udenlandske virksomheder, som vinder danske kontrakter, kommer typisk fra Sverige, Norge og Tyskland, hvor kontrakterne særligt vedrører varekøb.

Når man som offentlig ordregiver gennemfører udbud, skal man være opmærksom på, om udbuddet er påvirket af ulovlige aftaler til skade for konkurrencen. Kapitel 2 gennemgår ordregivers muligheder og pligter ved mistanke om konkurrenceforvridende adfærd. Fokus herpå kan bidrage til at afsløre konkurrencebegrænsende aftaler og styrke konkurrencen på sigt.

I *kapitel 3* opgøres andelen af EU-udbud, der – opgjort ved antallet af grønne ord – potentielt indeholder grønne og klimavenlige elementer. Undersøgelsen er en gentagelse af en tidligere undersøgelse fra *Status for offentlig konkurrence 2020*. Andelen af EU-udbud, der potentielt indeholder et eller flere grønne elementer, er steget fra 44 pct. til 60 pct. fra 2020 til 2022.

---

<sup>2</sup> Se publikationen "Status for offentlig konkurrence 2021" for en opgørelse over COVID-19-relaterede indkøb.

---

---

Den stigende tendens kan ses i både antallet af grønne ord og variationen af grønne ord, som ordregivere benytter i deres udbud. Samtidig er der en øget anvendelse af ord, der indikerer, at ordregiver har anvendt totalomkostninger, miljømærker og grønne certificeringer i deres udbud.

Undersøgelsen viser, at der er sket mere end en fordobling af udbud, som indeholder ord, der relaterer sig til total- og livscyklusomkostninger. Godt 22 pct. af alle udbud i undersøgelsen nævner mindst ét ord, der relaterer sig til total- og livscyklusomkostninger, mens andelen udgjorde knap 10 pct. i undersøgelsen fra 2020. I omtrent halvdelen af de tilfælde, hvor ordregiver nævner totalomkostninger, er det i forbindelse med, at ordregiver anvender totalomkostninger til at vurdere deres tilbud.

Andelen af udbud, hvor miljømærker nævnes, er steget godt 3 procentpoint siden forrige undersøgelse. Samlet set nævnes miljø- og klimamærker i 17 pct. af alle EU-udbud i undersøgelsen, mens niveauet udgjorde knap 14 pct. i undersøgelsen fra 2020. I halvdelen af de tilfælde, hvor Svanemærket nævnes i ordregivers udbudsmateriale, sker det i forbindelse med, at ordregiver stiller mærket som krav i deres udbud. Andelen af udbud, der nævner grønne standarder, er også steget sammenlignet med forrige undersøgelse.

Tendensen til en øget anvendelse af grønne og klimavenlige ord genfindes ikke i danske landsdækkende dagblade, og udviklingen i grønne ord i de offentlige udbud er således umiddelbart stærkere end den generelle trend. Det kan være en indikation for, at der er tale om et reelt øget fokus på grønne og klimavenlige løsninger i danske udbud.

*Kapitel 4* gennemgår nogle af de ændringer af udbudsloven, som blev indført den 1. juli 2022.

Der er blandt andet indført krav om at anvende personer under oplæring ved gennemførelse af kontrakter inden for en række områder. Det er ca. 35 pct. af den samlede kontraktsum i danske EU-udbud (kontrakter over EU's tærskelværdier), som er omfattet af kravet.

Der er også indført en række ændringer i reglerne om udelukkelse af virksomheder. Blandt ændringerne er, at der er indført en ny udelukkelsesgrund, som indebærer, at danske ordregivere som udgangspunkt skal udelukke ansøgere og tilbudsgivere etableret i lande på EU's liste over skattely. Desuden er det blevet obligatorisk at udelukke en tilbudsgiver, som i forbindelse med udøvelsen af sit erhverv har begået alvorlige forsømmelser, der sår tvivl om tilbudsgiverens integritet.

Virksomheder, som udelukkes, har mulighed for at fremvise dokumentation for, at de alligevel er pålidelige. Hvis ordregiver vurderer, at dokumentationen er tilfredsstillende, kan virksomheden alligevel deltage i det offentlige udbud. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har siden 1. januar 2023 haft til opgave at bistå offentlige ordregivere med at vurdere dokumentation for pålidelighed. Ordregiver har pligt til at anmode om en vejledende udtalelse fra styrelsen, når en virksomhed ønsker at dokumentere sin pålidelighed. Det gælder for udbud, der er igangsat med en udbudsbekendtgørelse, som er offentliggjort efter 1. januar 2023.

Ændringen af udbudsloven medfører også en begrænsning i adgangen til aktindsigt i tilbud med henblik på at reducere ordregivernes transaktionsomkostninger ved udbud. Som følge heraf er der som udgangspunkt ikke ret til aktindsigt, hvis det anvendes som et redskab til kommerciel virksomhed, fx indsamling og salg af data om de tilbud, som alle virksomhederne byder ind med i de offentlige udbud.

Endelig gennemgår kapitlet en ændring i udbudsloven, der tydeliggør, hvornår ordregivere må foretage ændringer af udbudsmateriale. Lovændringen har til hensigt at gøre rammerne for ændring af udbudsmateriale klarere for ordregivere.

I *kapitel 5* opgøres konkurrenceudsættelsesgraden for stat, region og kommune. Konkurrenceudsættelsesgraden måler konkurrenceudsættelsen af tjenesteydelser, som kan løses af både private leverandører og det offentlige selv. I 2021 udgjorde andelen af konkurrenceudsatte

---

tjenesteydelser 26,6 pct. målt med indikatoren for konkurrenceudsættelse (IKU). Det er det højeste niveau, som endnu er opgjort. Udviklingen er dog påvirket af COVID-19-krisen, og kan derfor ikke ses som en tendens. Stigningen i den samlede konkurrenceudsættelsesgrad kan således især tilskrives, at regionernes IKU er steget med mere end 5 procentpoint fra 2020 til 2021, mens kommunernes IKU steg med 0,6 procentpoint. Den del af de relevante opgaver i staten, som konkurrenceudsættes, er faldet med 0,6 procentpoint.

---



# Kapitel 2

## Fakta om udbud

---

### 2.1 Indledning

Udbudsreglerne sætter rammerne for, hvordan offentlige ordregivere skal foretage sine indkøb. Reglerne har til formål at sikre, at den offentlige sektor opnår den bedste kvalitet til den laveste pris. Samtidig sikrer reglerne, at der er gennemsigtighed om det offentlige køb af varer og tjenester mv., og at leverandørerne på markedet behandles lige.

Offentlige ordregivere kan udforme deres udbud på mange forskellige måder afhængigt af, hvilke produkter de ønsker at købe af private leverandører. Udbudsloven sætter de overordnede rammer for, hvordan indkøbet skal foretages, hvorefter ordregiveren har ganske stor fleksibilitet til at tilrettelægge udbuddet afhængigt af fx kompleksiteten af opgaven og forventet konkurrence om opgaven.

I dette kapitel gives en status for de danske EU-udbud. Hovedkonklusionerne er:

- 
- Opgjort i værdi er andelen af direkte tildelinger steget fra knap 6 pct. i 2020 til knap 19 pct. i 2021.
  - Andelen af opgaver, der tildeles små virksomheder, er faldet.
  - Godt en fjerdedel af EU-udbud annulleres. Ofte genudbydes udbuddene efter en justering af udbudsmaterialet.
  - Andelen af udenlandske virksomheder, der tildeles danske EU-udbud, er steget.
- 

Der benyttes tal om udbud, som er offentliggjort mellem 2017-2021, og alle udbuddene er afsluttet inden 1. maj 2022.

---

---

## 2.2 EU-udbud i 2021

I 2021 blev der offentliggjort godt 2.200 danske EU-udbud.<sup>3</sup> EU-udbud omfatter i udgangspunktet statens, regioners, kommuners og offentligretlige organers indkøb af varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsarbejde med en værdi over EU's tærskelværdier<sup>4</sup>.

I 2021 var antallet af EU-udbud på omtrent samme niveau som i 2020,<sup>5</sup> *jf. figur 2.1*. Antallet af udbud i 2020 og 2021 var dog lidt lavere end i årene inden da.

Den samlede kontraktværdi, der blev udbudt som EU-udbud i 2021, er dog på samme niveau som i 2019. Udsvingene i den samlede kontraktværdi i perioden skyldes forskelle i antallet af særligt høje kontrakter med en værdi over 1 mia. kr.

---

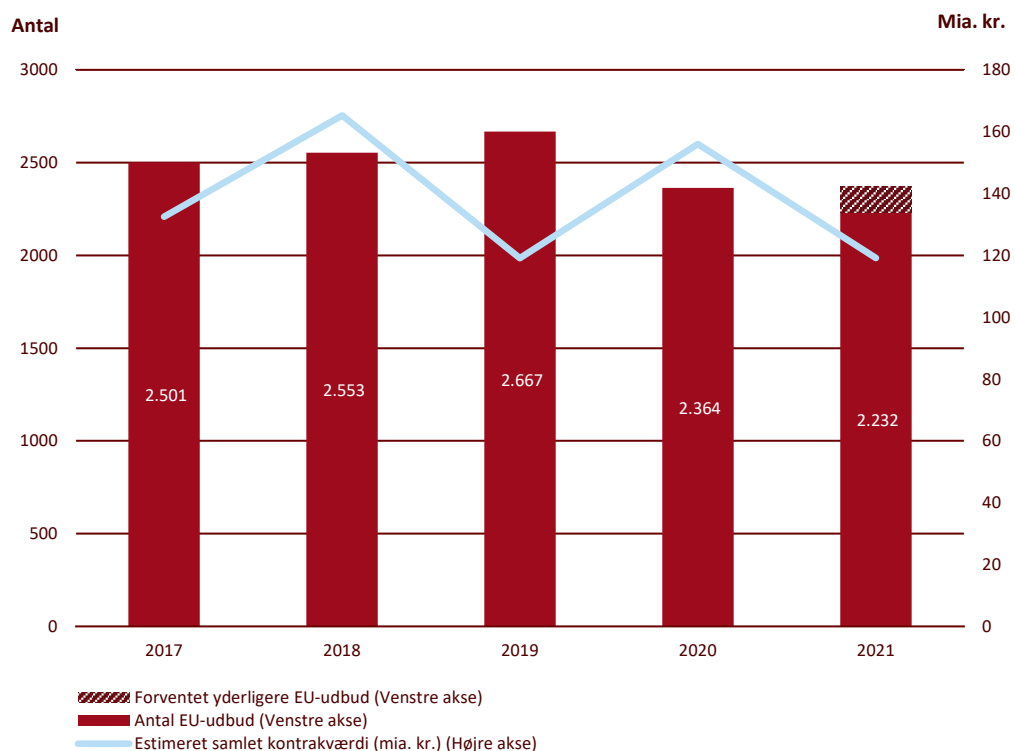
<sup>3</sup> Opgørelsen er baseret på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens udbudsdata. Ved direkte udtræk fra databasen Tenders Electronic Daily (TED) er der offentliggjort 2.822 udbudsbekendtgørelser i 2021. Ved direkte udtræk fra TED tages der ikke højde for, at nogle bekendtgørelser er fejloprettede (fx træk på henholdsvis rammeaftaler, kvalifikationssystemer og dynamiske indkøbssystemer, dobbelte udbudsbekendtgørelser, bekendtgørelser med generel information men ikke et udbud af en opgave). Derudover registreres EU-udbud først i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning, når de afsluttes med en bekendtgørelse om indgået kontrakt i TED-databasen. Omtrent 6 pct. af EU-udbud afsluttes ikke med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Styrelsens forsøger at kontakte ordregivere, der mangler at offentliggøre en bekendtgørelse om indgået kontrakt, men der vil fortsat være udbud, som ikke afsluttes og derfor ikke registreres i styrelsens udbudsdata.

<sup>4</sup> De konkrete tærskelværdier varierer på tværs af ordregivertyper og kontrakttyper og kan findes her: <https://www.kfst.dk/udbud/udbudsregler/taerskelvaerdier-2022-og-2023/>

<sup>5</sup> Baseret på et gennemsnit for de forudgående år stiger antallet af udbudsbekendtgørelser med ca. 140 EU-udbud, når udbudsbekendtgørelserne er afsluttede med en bekendtgørelse om indgået kontrakt.

---

Figur 2.1 Antal offentliggjorte EU-udbud, 2017-2021



**Anm.:** Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2022 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både gennemførte og annullerede udbud. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

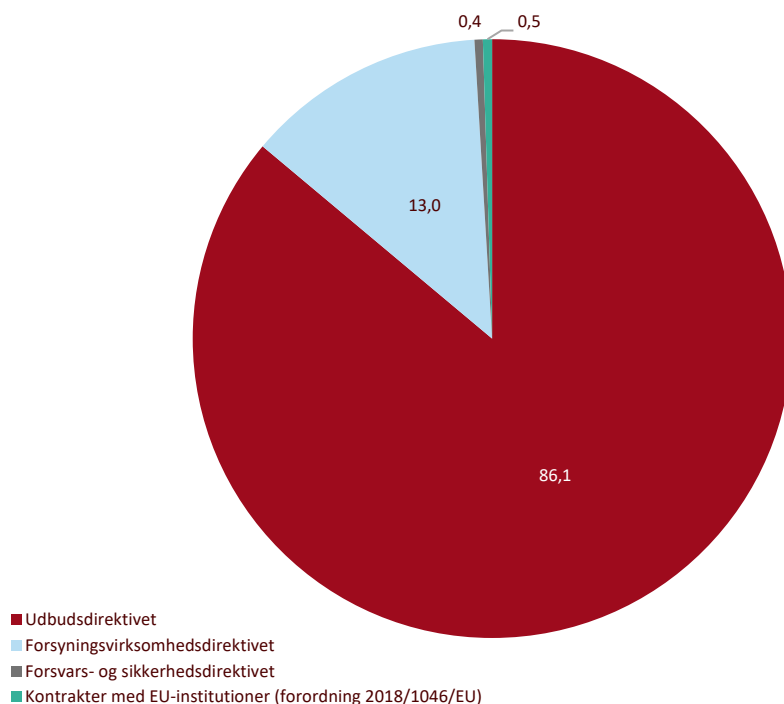
Det skraverede felt visualiserer det antal yderligere EU-udbud, som det forventes at være offentliggjort i 2021. Antal yderligere EU-udbud indgår ikke i de registrerede 2.232 EU-udbud, som blev offentliggjort i 2021.

Observationer med manglende kontraktværdi er erstattet med gennemsnitsværdien for udbudsåret, ordregivertype, kontrakttype, og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller en offentlig kontrakt. For rammeaftaler anvendes den anslåede maksimumsværdi for hele rammeaftalens løbetid.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Størstedelen af de danske EU-udbud – mere end 85 pct. – blev udbudt efter udbudsdirektivet, jf. figur 2.2. På specifikke områder er offentlige indkøb underlagt regler i andre direktiver. Det gælder blandt andet på forsynings- og forsvarsområdet. Fordelingen af udbud på bagvedliggende direktiver er forholdsvis konstant over årene. Der er dog en tendens til, at der løbende er udbudt færre udbud under forsvars- og sikkerhedsdirektivet.

Figur 2.2 Danske EU-udbud fordelt på direktiver, 2021 (pct.)



**Anm.:** Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2022 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både gennemførte og annullerede udbud. Profylaksebekendtgørelser (frivillige bekendtgørelser, som ordregivere kan offentliggøre forud for ikke-konkurrenceudsatte tildelinger), herunder udbud, der efter annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Opgørelserne i denne publikation er baseret på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens udbudsdata. Databasen blev gjort offentlig tilgængelig september 2022, jf. boks 2.1.

### Boks 2.1 Data over EU-udbud er nu tilgængeligt

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har siden 2017 indsamlet og behandlet information om de danske EU-udbud og derved opbygget en detaljeret database. Databasen bygger på de formelle udbudsdokumenter fra offentlige ordregivere, herunder særligt udbudsbekendtgørelser og bekendtgørelser om kontraktindgåelse. Derudover har styrelsen gennemført en kvalitets-sikring af data, herunder kontaktet ordregivere ved tvivlsspørgsmål om deres udbud.

Opgørelserne i denne og tidligere udgaver af Status for offentlig konkurrence, er baseret på databasen. Udbudsdatabase er gjort tilgængelig, således at alle har mulighed for at udarbejde datadrevne analyser på udbudsområdet.

Databasen findes på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside ([link](#)).

### 2.3 Større værdi af opgaver tildeles direkte til en virksomhed

Ordregivere kan under særlige betingelser tildele en opgave direkte til en virksomhed, uden at der har været konkurrence om opgaven. En årsag til direkte tildeling kan være, at der kun findes én leverandør på markedet, som kan løse opgaven.

Når ordregiver tildeler en opgave direkte til en virksomhed, kan ordregiver ikke regne med, at deres indkøb sker til den bedste kvalitet og pris. Det er kun i meget særlige tilfælde, at en ordregiver må tildele en opgave direkte til en virksomhed. Ordregiver skal i en sådan situation kunne dokumentere, at de særlige betingelser er til stede.

En profylaksebekendtgørelse er en frivillig bekendtgørelse, som ordregiver kan vælge at offentliggøre forud for en direkte tildeling med henblik på at skabe gennemsigtighed og sikre sig mod eventuelle klager over tildelingen.<sup>6</sup> Det er imidlertid ikke lovpligtigt at offentliggøre en profylaksebekendtgørelse. Der er derfor flere direkte tildelinger end dem, som fremgår af profylaksebekendtgørelser i TED-databasen, og som indgår i styrelsens opgørelse.

Profylaksebekendtgørelser udgjorde 8,4 pct. af alle bekendtgørelser om indgåede kontrakter i 2021. Det svarer til 205 direkte tildelinger.<sup>7</sup> Andelen er omtrent den samme som i 2020. I 2021 er andelen af direkte tildelinger opgjort ved kontraktsum imidlertid steget væsentligt. Udviklingen kan være påvirket af behovet for at foretage hasteindkøb eller særlige indkøb relateret til COVID-19-krisen.<sup>8</sup>

I 2021 blev opgaver til en værdi på knap 19 mia. kr. således tildelt direkte, *jf. figur 2.3*. Det svarer til godt 16 pct. af kontraktsummen for alle indkøb over tærskelværdierne, hvor ordregiver har angivet en kontraktværdi i bekendtgørelsen om indgået kontrakt.<sup>9</sup> Det er væsentligt mere end i de foregående år, hvor andelen var mellem 4 og 10 pct. Godt tre fjerdedele af værdien af de direkte tildelinger i 2021 kan tilskrives fire indkøb med en gennemsnitlig værdi på 3,4 mia. kr. Opgaverne vedrører forskelligartede opgaver, herunder større byggeprojekter samt it-ydelser. Når der i alle år ses bort fra de særligt store kontrakter med en værdi over 1 mia. kr., er andelen af direkte tildelinger (i værdi) forholdsvis stabil over perioden.

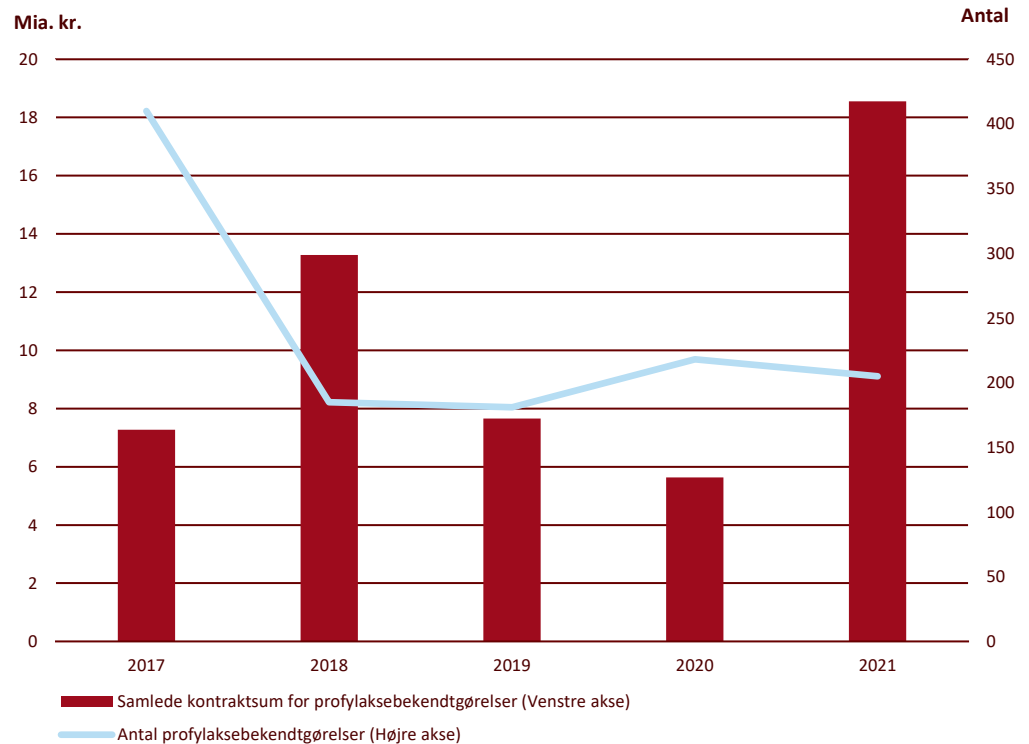
<sup>6</sup> For at ordregiver kan tildele en kontrakt uden at foretage udbud, skal kontrakten være undtaget fra udbudsloven og tilbudsloven eller falde ind under procedureformen "udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse". Foruden gennemsigtighed anvendes en profylaksebekendtgørelse til at sikre, at en kontrakt, som er omfattet af udbudslovens afsnit II, III eller forsyningsvirksomhedsdirektivet, ikke senere erklæres for uden virkning af Klagenævnet for Udbud.

<sup>7</sup> Antallet af profylaksebekendtgørelser er væsentlig højere ved direkte udtræk fra TED-databasen. Dette skyldes, at styrelsen først identificerer profylaksebekendtgørelserne, når de er afsluttet med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Profylaksebekendtgørelser skal afsluttes med en bekendtgørelse om indgået kontrakt 30 dage efter indgået kontrakt. Mange profylaksebekendtgørelser afsluttes dog af uvisse årsager ikke, hvormed der er en diskrepans mellem TED-databasen og styrelsens data.

<sup>8</sup> Se publikationen "Status for offentlige konkurrence 2021" for en opgørelse over COVID-19-relaterede indkøb.

<sup>9</sup> Der er i opgørelsen ikke taget hensyn til udbud uden angivelse af kontraktværdi. Når ordregivere skal udfylde en udbuds- eller profylaksebekendtgørelse i Tenders Electronic Daily (TED), udfyldes kontraktværdi oftere ved profylaksebekendtgørelser, end det er tilfældet ved EU-udbud. Hvis der tages højde for dette forhold, vil profylaksebekendtgørelser som andel af den samlede kontraktsum være mellem 0,3 og 1,8 procentpoint lavere.

Figur 2.3 Den samlede kontraktsum for profylaksebekendtgørelser og direkte tildelinger, 2017-2021



**Anm.:** Opgørelsen af antal profylaksebekendtgørelser er baseret på 1.119 direkte tildelinger i 2017-2021. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2022 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både gennemførte og annullerede udbud. Koncessionsaftaler er frasorteret opgørelsen. 195 kontrakter fremgår ikke af opgørelsen af den samlede kontraktsum for profylaksebekendtgørelser, idet ordregiver ikke har angivet en kontraktværdi.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

I godt halvdelen af profylaksebekendtgørelserne i 2020 og 2021 er den direkte tildeling begrundet med manglende konkurrence om opgaven med henvisning til tekniske årsager. En anden årsag, som særligt ses inden for bygge- og anlægsområdet, er, at ordregiver benytter sig af delydelsesreglen, som fastlægger, at ordregiver under visse betingelser kan tildele en delkontrakt uden fornyet udbud. Det følger af udbudslovens afsnit II eller III.<sup>10</sup>

Den største andel af profylaksebekendtgørelser findes inden for varekøb. Knap to tredjedele af de direkte tildelinger vedrørte således varekøb. Begrundelsen for den direkte tildeling er ofte, at produktet ikke leveres af andre virksomheder. Kommuner anvender kun direkte tildelinger i 3,7 pct. af deres indkøb over tærskelværdierne, mens regionerne anvender direkte tildeling betydeligt oftere med knap 20 pct. Det skal blandt andet ses i lyset af, at regionerne køber meget specifikke sundhedsprodukter, som fx er patenteret, og derfor kun kan leveres af én virksomhed.

<sup>10</sup> Læs mere i udbudslovens § 8, stk. 2.

## 2.4 Fald i antallet af udbud under tærskelværdierne

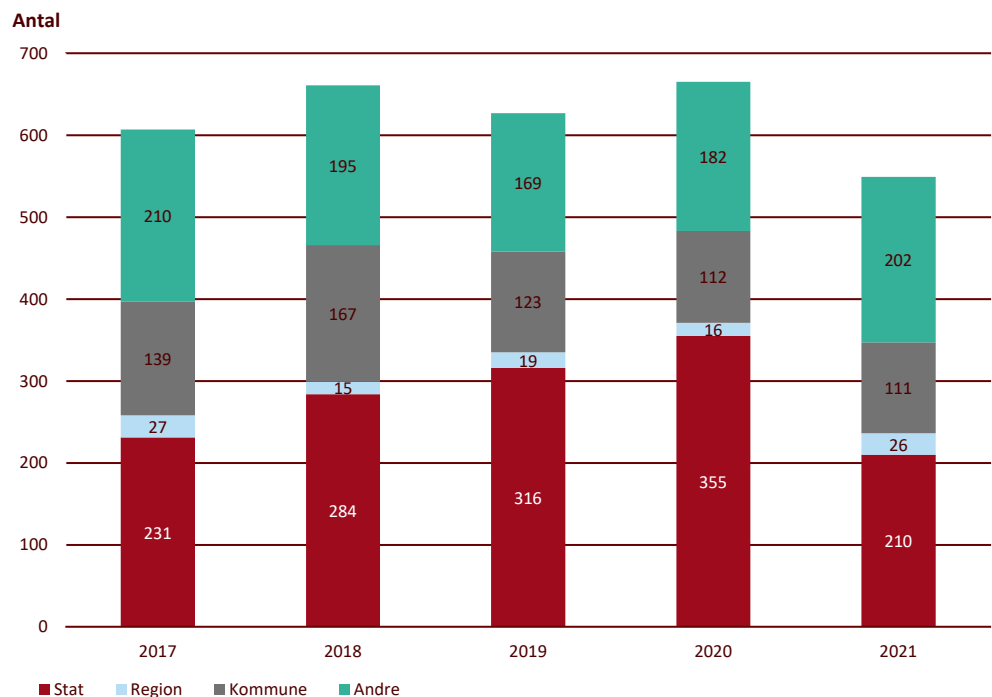
Når en offentlig kontrakt har en forventet værdi, som er lavere end EU-tærskelværdierne, skal ordregiveren vurdere, om kontrakten har en såkaldt klar grænseoverskridende interesse. Et indkøb har klar grænseoverskridende interesse, hvis en virksomhed, som er etableret i og driver virksomhed i en anden EU-medlemsstat, kan være interesseret i at byde på opgaven. Hvis ordregiver vurderer, at der er grænseoverskridende interesse, skal opgaven annonceres på hjemmesiden udbud.dk.

I 2021 blev der annonceret ca. 550 indkøb under EU's tærskelværdier på udbud.dk, jf. figur 2.4. Det er et lavere niveau end i de foregående år. Faldet skyldes hovedsageligt, at staten har annonceret færre opgaver. Det er ikke muligt at se i data, hvorfor der er sket et fald. Faldet kan skyldes, at nogle kontrakter i stedet er sendt i EU-udbud såvel som, at nogle kontrakter er konkurrenceudsat via en tilbudsindhentning, eller at nogle indkøb er foretaget via centrale rammeaftaler i statens indkøbsprogram. Dermed er faldet i annonceringer ikke i sig selv et udtryk for, at konkurrencen om de mindre opgaver er svækket.

Det kan være relevant at annoncere en opgave frivilligt for at tiltrække flere tilbudsgivere. Godt 30 pct. af annonceringer under tærskelværdierne var i 2021 uden grænseoverskridende interesse og er derfor frivilligt annonceret på udbud.dk. Offentliggørelse kan understøtte effektiv konkurrence og kan bl.a. være en fordel, hvis man er usikker på, hvilke relevante virksomheder, der er på et givent område.

Der findes ikke systematiserede oplysninger om de indkøb, der ikke annonceres på udbud.dk.

Figur 2.4 **Annonceringer af udbud under tærskelværdierne fordelt på ordregivertyper, 2017-2021**



**Anm.:** Danske annonceringer af indkøb under tærskelværdierne med og uden klar grænseoverskridende interesse i perioden 2017-2021. Kategorien "Andre" dækker over institutioner, der ikke falder ind under "Stat", "Region" eller "Kommune". Det kan fx være offentligretlige organer eller offentlige virksomheder, der er omfattet af udbudsreglerne. Både annullerede og gennemførte annonceringer fremgår af opgørelsen.

Kilde: Dataudtræk fra udbud.dk.

---

Der blev annonceret opgaver under tærskelværdierne til en værdi af 1,6 mia. kr. på udbud.dk i 2021. Værdien af annoncerede opgaver er på samme niveau som i 2020.<sup>11</sup>

Annoncerede køb af varer og tjenesteydelser (under tærskelværdierne) havde en gennemsnitlig værdi på hhv. 2,1 mio. kr. og 1,3 mio. kr., mens annoncerede bygge- og anlægsarbejder havde en gennemsnitlig kontraktværdi på godt 11 mio. kr. Bygge- og anlægsarbejder skal først udbydes som EU-udbud, når værdien overstiger knap 40 mio. kr., mens kontrakter om varekøb og tjenesteydelser skal udbydes som EU-udbud ved en værdi på godt 1,0 mio. kr. for statslige myndigheder og godt 1,6 mio. kr. for øvrige ordregivere ved udbud efter udbudsdirektivet.

Der annonceres flest opgaver om levering af tjenesteydelser. 51 pct. af annonceringerne vedrørte således tjenesteydelser, mens antallet af annonceringer af bygge- og anlægsarbejder udgjorde godt 10 pct. af opgaverne. Opgjort ved kontraktsum udgør bygge- og anlægsarbejder imidlertid knap 40 pct. af værdien af de annoncerede kontrakter under tærskelværdierne.

Fra den 1. juli 2022 ændredes reglerne for indkøb under EU's tærskelværdier, hvorefter ordregivere, der udbyder vare- og tjenesteydelseskontrakter med klar grænseoverskridende interesse, og som har en anslået værdi under 100.000 kr., skal annoncere kontrakten på en sådan måde, at der sikres en passende grad af offentlighed. Der er således ikke længere en pligt til at annoncere på udbud.dk for disse indkøb under 100.000 kr.

### 2.5 Offentligretlige organer udbyder flest EU-udbud

Knap 46 pct. af alle danske EU-udbud udbydes af såkaldt offentligretlige organer, *jf. figur 2.5a*. Offentligretlige organer er institutioner som Staten og Kommunernes Indkøbsservice (SKI), Amgros, forsyningsselskaber, almene ejendomsselskaber og offentligt ejede virksomheder. Kommunerne står for 31,5 pct. af de danske EU-udbud, mens staten udbyder knap 15 pct. og regionerne godt 8 pct.

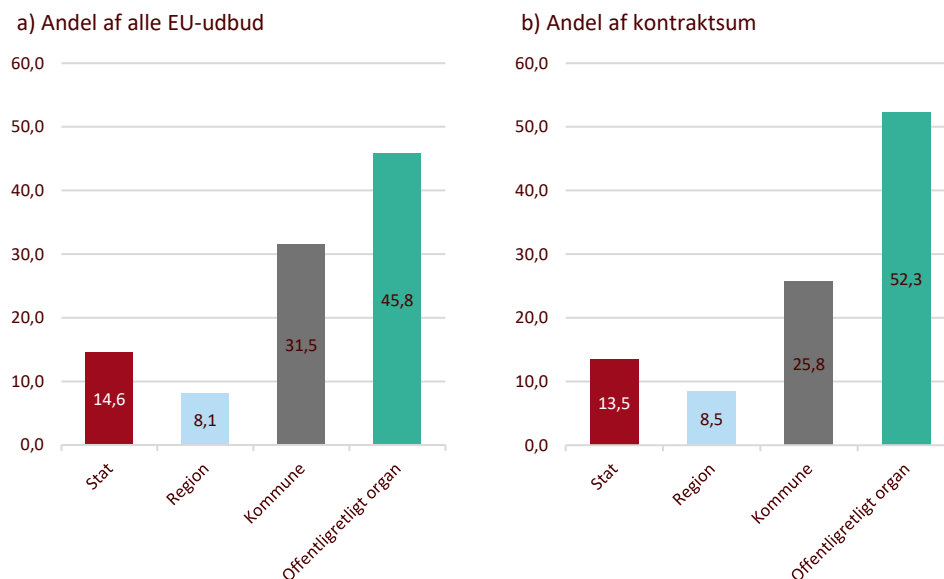
---

<sup>11</sup> På baggrund af ordregivernes estimerede kontraktværdi. 135 annonceringer indeholder ikke en værdi eller har angivet en værdi under 1.000 kr. I disse tilfælde er de manglende værdier erstattet med gennemsnittet for kontrakttypen.

---



Figur 2.5 Danske EU-udbud fordelt på ordregivertype, 2021 (pct.)



**Anm.:** Baseret på 2.217 EU-udbud, der er offentliggjort i 2021. 15 udbud er udbudt af europæiske agenturer og indgår ikke i opgørelsen. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2022 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder gennemførte såvel som annullerede udbud, og både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylakse-bekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

I figur 2.5b er observationer med manglende kontraktværdi erstattet med gennemsnitsværdien for udbudsåret, ordregivertype, kontrakttype, og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller en offentlig kontrakt. For rammeaftaler anvendes den anslåede maksværdi for hele rammeaftalens løbetid. 12 outliers med en værdi over 1 mia. kr. er frasorteret opgørelsen.

Grundet afrundinger summer andelen til 100,1 pct. i figur 2.5b.

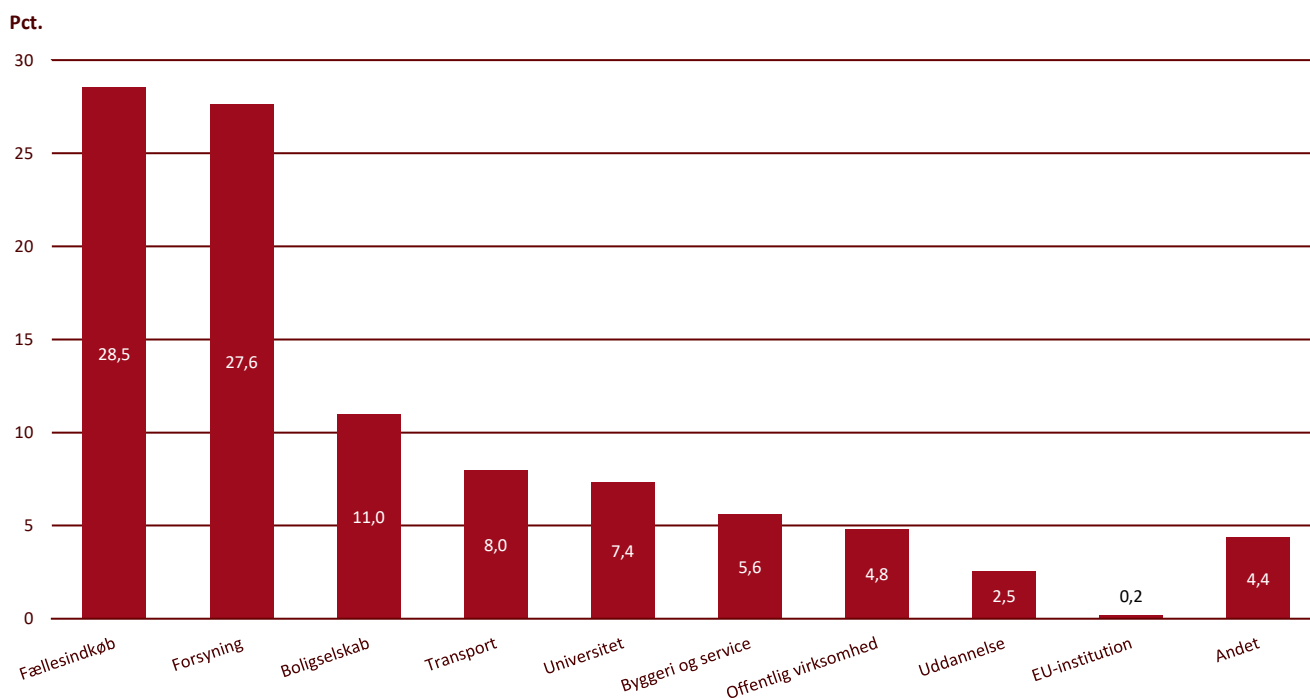
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Opgjort ved kontraktsum står offentligretlige organer for mere end halvdelen af samtlige EU-udbud i Danmark. Det afspejler, at de offentligretlige organers udbud har den højeste gennemsnitlige værdi på godt 47 mio. kr. Kommunernes udbud havde en lavere gennemsnitlig kontraktværdi end de øvrige ordregivertyper. De kommunale udbud udgør derfor en mindre andel af den samlede kontraktsum end antallet af udbud ellers tilsiger.

Offentligretlige organer dækker som nævnt over et bredt udsnit af forskelligartede ordregivere.<sup>12</sup> 28,5 pct. af de offentligretlige organers indkøb er fællesindkøb, hvor en organisation køber ind på vegne af flere offentlige myndigheder, jf. figur 2.6. Dette omfatter organisationer såsom Amgros, SKI og de kommunale indkøbsfællesskaber.

<sup>12</sup> Offentligretlige organer er en samlebetegnelse for ordregivere, som er underlagt udbudsreglerne ifølge udbudsdirektivets artikel 2, stk. 1, nr. 4. Konkret udgør et organ et offentligretligt organ, hvis tre kriterier er opfyldt: 1) organet er oprettet med henblik på at imødekomme almenhedens behov, 2) det er en juridisk person, og 3) organet har offentlig finansiering eller er underlagt offentlig kontrol.

Figur 2.6 Offentligretlige organers indkøb fordelt på type, 2021 (pct.)



**Anm.:** Baseret på 1.009 EU-udbud, der er offentliggjort af offentligretlige organer i 2021. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2022 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både gennemførte og annullerede udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Kategorien "Andet" dækker over bl.a. museer, teatre, fonde, nødhjælpsorganisationer m.v.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

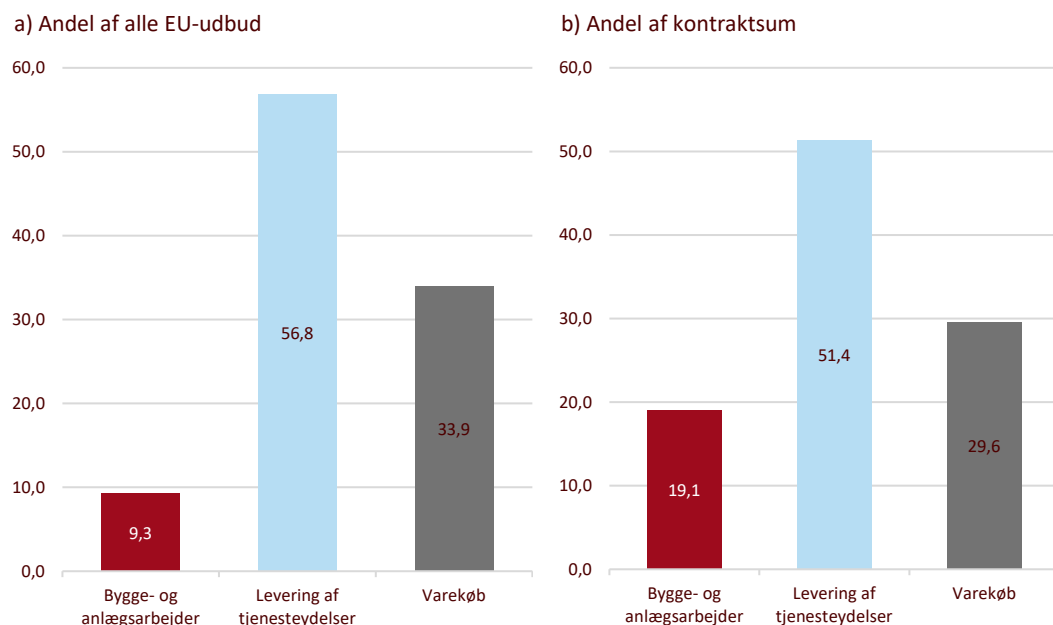
Fællesindkøbene har naturligt en høj værdi. Knap 40 pct. af den samlede kontraktsum for offentligretlige organer er udbudt af organisationer, der foretager fællesindkøb.

Forsyningsvirksomheder står for knap 28 pct. af de indkøb, som indgår under offentligretlige organer. Gruppen består af mindre vandværker og renovationsvirksomheder samt større virksomheder som Ørsted, HOFOR, Energinet m.v. Kun 2,5 pct. af de offentligretlige organers indkøb kommer fra uddannelsesinstitutioner såsom voksenuddannelser, gymnasier og erhvervsskoler.

### 2.6 De fleste EU-udbud vedrører levering af tjenesteydelser

Mere end halvdelen af alle EU-udbud vedrørte i 2021 levering af tjenesteydelser, jf. figur 2.7a. Varekøb udgjorde knap 34 pct., mens bygge- og anlægsarbejder udgjorde godt 9 pct. af alle EU-udbud.

Figur 2.7 Danske EU-udbud fordelt på kontrakttype, 2021 (pct.)



**Anm.:** Baseret på 2.232 udbud, der er offentliggjort i 2021. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2022 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både gennemførte og annullerede udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

I figur 2.7b er observationer med manglende kontraktværdi erstattet med gennemsnitsværdien for udbudsår, ordregivertype, kontrakttype, og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller en offentlig kontrakt. For rammeaftaler anvendes den anslåede maksimumsværdi for hele rammeaftalens løbetid. 12 outliers med en værdi over 1 mia. kr. er frasorteret opgørelsen.

Grundet afrundinger er det muligt, at andelen ikke summerer til 100.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Bygge- og anlægsarbejders andel af EU-udbud – både målt i antal og kontraktsum – er faldet i 2021 sammenlignet med 2020. Kontraktværdien for en bygge- eller anlægsopgave er faldet med i gennemsnit 17 mio. kr., hvilket svarer til ca. 15 pct.

EU-udbud af bygge- og anlægsarbejder har som nævnt en væsentligt større gennemsnitlig kontraktværdi end de øvrige kontrakttyper. Bygge- og anlægsarbejder udgjorde godt 9 pct. af det samlede antal EU-udbud i 2021, men godt 19 pct. af den samlede udbudte kontraktsum, jf. figur 2.7b. Den gennemsnitlige kontraktværdi for bygge- og anlægsarbejder (over tærskelværdierne) var knap 85 mio. kr. mod hhv. knap 36 mio. kr. for varekøb og godt 37 mio. kr. for levering af tjenesteydelser.<sup>13</sup>

## 2.7 Knap halvdelen af de danske EU-udbud er rammeaftaler

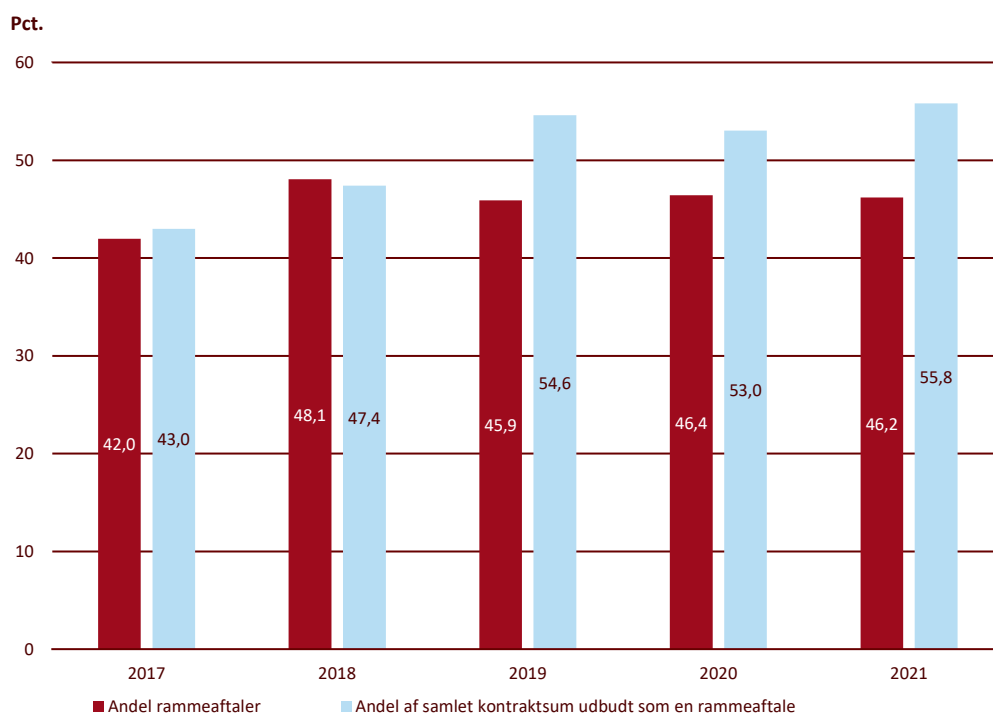
En rammeaftale er en løbende aftale om indkøb mellem en eller flere ordregivere på den ene side og en eller flere leverandører på den anden. Rammeaftaler har til formål at fastsætte vilkårene for de kontrakter, der skal tildeles i løbet af en nærmere fastsat periode, typisk fire år.

<sup>13</sup> Outliers med en værdi over 1 mia. kr. er sorteret fra i opgørelsen. Udbudsprocessen for udbud af kontrakter med en større kontraktværdi varer typisk længere tid. Da Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kortlægger afsluttede udbud, vil disse kontrakter, der er udbudt i 2021, ikke nødvendigvis være afsluttet inden den 1. maj 2022. Derfor forventes den gennemsnitlige kontraktværdi at stige i takt med, at flere udbud afsluttes i løbet af 2022.

I 2021 udgjorde godt 46 pct. af alle danske EU-udbud rammeaftaler, *jf. figur 2.8*. Andelen af rammeaftaler er på omtrent samme niveau som i 2020, men stadig betydeligt højere end i 2017, hvor andelen var 42,0 pct.

Rammeaftaler kan bl.a. medføre visse administrative besparelser, idet ordregiver ikke skal gennemføre et nyt udbud, hver gang der skal foretages et indkøb. Til gengæld sker konkurrenceudsættelsen mindre hyppigt, bl.a. fordi rammeaftaler vedrører salg over længere perioder og typisk vindes af én leverandør. I de tilfælde, hvor flere leverandører får adgang til at levere på rammeaftalen, vil konkurrencen ofte også være begrænset i kontraktperioden. Det skyldes, at muligheden for at anvende miniudbud undervejs i kontraktperioden kun bruges i begrænset omfang.<sup>14</sup>

Figur 2.8 **Rammeaftalers andel af samlet antal udbud, 2017-2021**



**Anm.:** Baseret på 12.252 EU-udbud, der er offentliggjort i perioden 2017 til 2021. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2022 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Opgørelsen af rammeaftalers andel af den samlede kontraktsum er uden outliers med en værdi over 1 mia. kr., hvilket omfatter 64 udbud over hele perioden. Observationer med manglende kontraktværdi er erstatet med gennemsnitsværdien for udbudsåret, ordregiver, kontrakttype, og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller offentlig kontrakt. For rammeaftaler anvendes den anslåede maksimumsværdi for hele rammeaftalens løbetid.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud ud fra TED-databasen

Offentlige rammeaftaler har i gennemsnit en større kontraktværdi end offentlige kontrakter. Dermed udgør rammeaftaler typisk en større andel af den samlede kontraktsum end deres antal ellers vil tilsige. Rammeaftalerne er desuden steget i betydning de senere år. I 2021 blev knap 56 pct. af kontraktsummen udbudt som rammeaftaler. Det er ca. 30 pct. mere end i 2017,

<sup>14</sup> Se publikationen "Status for offentlig konkurrence 2021", s. 61-62.

---

hvor 43 pct. af den samlede kontraktsum for EU-udbud blev udbudt som en rammeaftale. Kontraktværdierne skal dog tolkes med en vis forsigtighed, idet værdien for rammeaftaler er et udtryk for den maksimale anslåede værdi i rammeaftalens løbetid, på det tidspunkt hvor udbuddet gennemføres.

### 2.8 Ordregivers anvendelse af fleksible udbudsprocedurer

Fleksible udbudsprocedurer dækker over procedurerne "udbud med forhandling", "konkurrencepræget dialog" og "innovationspartnerskab". Disse procedurer giver forskellige muligheder for dialog mellem ordre- og tilbudsgiver og dermed for dialog og tilretning undervejs i udbudsprocessen. Det kan potentielt lede til et mere innovativt produkt.

Andelen af udbud, der udbydes med en af de tre fleksible udbudsprocedurer, er steget fra knap 13 pct. i 2015 til godt 21 pct. i 2020. Andelen er herefter faldet lidt tilbage igen i 2021, hvor godt 18 pct. af EU-udbuddene blev udbudt med fleksible udbudsprocedurer. Det er særligt proceduren "udbud med forhandling" der er steget i anvendelse siden 2015, mens de øvrige fleksible procedurer fortsat anvendes i beskedent omfang.

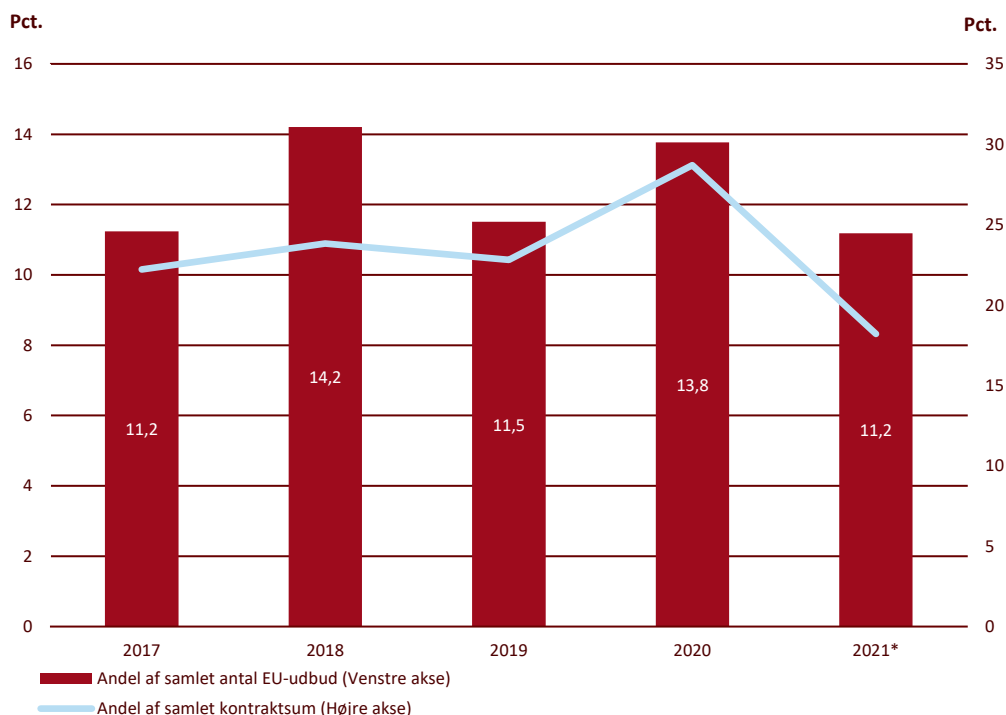
For de anskaffelser, som udbydes under forsyningsvirksomhedsdirektivet og forsvars- og sikkerhedsdirektivet, er der ret bred adgang til at anvende fleksible udbudsprocedurer. I udbudsdirektivet, som er implementeret i udbudsloven, er adgangen betinget af, at anskaffelserne opfylder visse karakteristika.<sup>15</sup> Adgang til at benytte de fleksible udbudsformer varierer afhængigt af, om anskaffelsen er omfattet af udbudsdirektivet og dermed udbudsloven, eller forsyningsvirksomhedsdirektivet og forsvars- og sikkerhedsdirektivet. Generelt er adgangen bredere, når anskaffelsen sker efter forsyningsvirksomhedsdirektivet og forsvars- og sikkerhedsdirektivet.

Andelen af EU-udbud, der udbydes med fleksible udbudsprocedurer under udbudsdirektivet, har ligget mellem 11 og 14 pct. siden 2017, *jf. figur 2.9*. Andelen af fleksible udbud er faldet med 2,6 procentpoint i de første tre kvartaler af 2021 sammenlignet med 2020, og lå dermed på samme niveau som i 2017 og 2019.

---

<sup>15</sup> For både udbud med forhandling og konkurrencepræget dialog gælder, at proceduren kan anvendes i følgende tilfælde: Ordregivers behov forudsætter tilpasning af tilgængelige løsninger, kontrakten omfatter design eller innovative løsninger, kontrakten på grund af særlige omstændigheder, herunder fx kompleksitet, ikke kan tildeles uden forudgående forhandling, eller at ordregiveren ikke kan fastlægge de tekniske specifikationer tilstrækkeligt præcist. Herudover kan procedurerne anvendes hvor ordregiver ved et offentligt eller begrænset udbud kun modtager ikkeforskriftsmæssige eller uacceptable tilbud. Hvad angår innovationspartnerskab, så kan denne procedure anvendes, hvis ordregiveren vil udvikle en innovativ vare, en tjenesteydelse eller et bygge- og anlægsarbejde, som ikke allerede er tilgængelig på markedet.

Figur 2.9 De fleksible udbudsprocedurers andel af EU-udbud under udbudsdirektivet, 2017-2021\*



**Anm.:** Baseret på 10.148 EU-udbud under udbudsdirektivet, der er offentliggjort i perioden 2017 til og med tredje kvartal 2021. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2022 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Der indgår både gennemførte og annullerede udbud. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

I Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud registreres udbuddene først, når de afsluttes i TED-databasen med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Da de afsluttede udbud registreres med en vis forsinkelse, og fleksible udbudsprocedurer i gennemsnit er mere langvarige end andre procedurer, er det valgt at medtage tal fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægningsdata.

Observationer med manglende kontraktværdi er erstattet med gennemsnitsværdien for udbudsåret, ordregivertype, kontrakttype, og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller en offentlig kontrakt. For rammeaftaler anvendes den anslåede maksimumværdi for hele rammeaftalens løbetid. I opgørelsen af den samlede kontraktsum er 50 outliers med en værdi over 1 mia. kr. frasorteret.

\*Opgørelsen af 2021 er baseret på de første tre kvartaler af 2021.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud ud fra TED-databasen

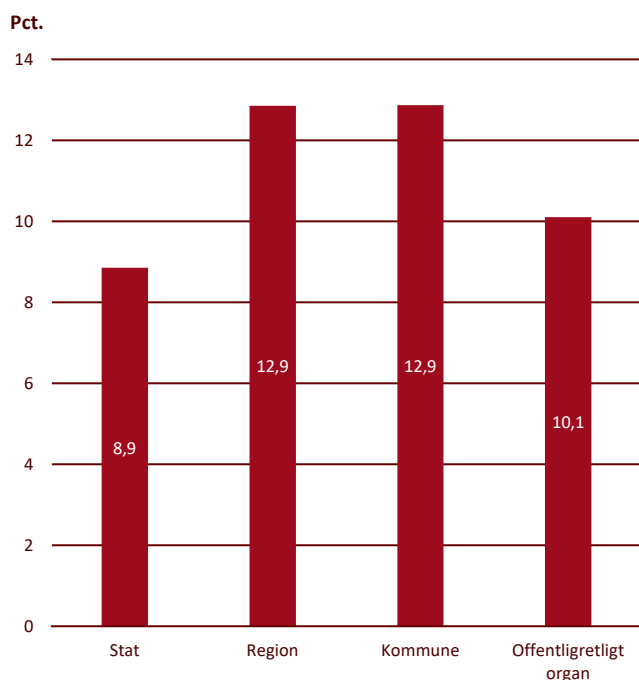
Hvis et udbud fra 2021 ikke er afsluttet inden 1. maj 2022, vil det ikke fremgå af de anvendte data. Flexible udbudsprocedurer er ofte mere komplekse og tager typisk længere tid at gennemføre end andre udbudsprocedurer. For at mindske denne skævhed tager opgørelsen af andelen af fleksible udbud for 2021 kun udgangspunkt i de udbud, der er offentliggjort i de første tre kvartaler af 2021.

Den samlede kontraktsum for fleksible udbud under udbudsdirektivet er faldet i de første tre kvartaler af 2021 sammenlignet med 2020, jf. figur 2.9. I 2021 var det godt 18 pct. af den samlede kontraktsum, som vedrørte fleksible udbud. Det udgør et fald på 10 procentpoint i forhold til 2020. Tallene kan dog ændre sig i takt med, at flere fleksible udbud afsluttes i TED og dermed tilføjes i styrelsens data.

Regioner og kommuner udbyder flest opgaver efter fleksible udbudsprocedurer, jf. figur 2.10a. Opgaverne vedrører særligt bygge- og anlægsarbejder samt it-løsninger. Bygge- og anlægsarbejder er generelt den kontrakttype, hvor der udbydes flest opgaver efter fleksible udbudsprocedurer, jf. figur 2.10b. Hvert fjerde bygge- og anlægsarbejde i 2021 var således udbudt ved brug af fleksible udbudsprocedurer.

Figur 2.10 Anvendelsen af de fleksible udbudsprocedurer under udbudsdirektivet fordelt på ordregivertype og kontrakttype, 2021\*

(a) Ordregivertype

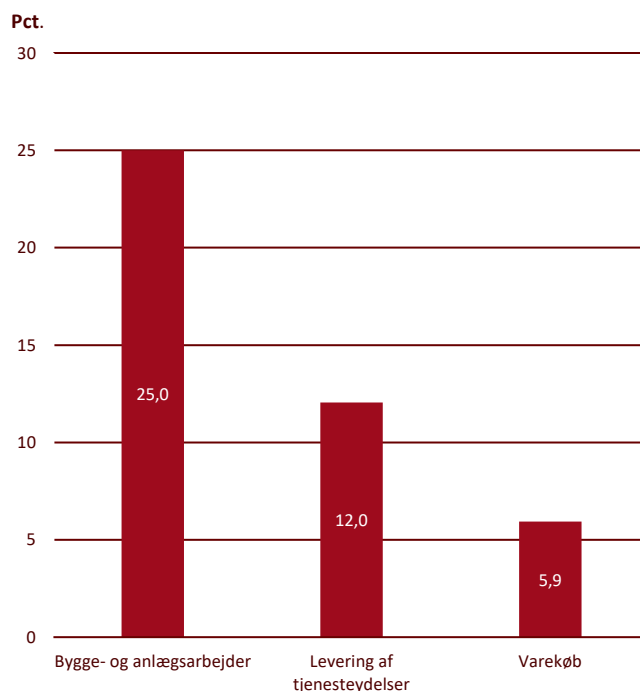


**Anm.:** Baseret på 1.472 EU-udbud under udbudsdirektivet, der er offentliggjort i de første tre kvartaler af 2021. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2022 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Tre udbud er udbudt af europæiske agenter og indgår ikke i opgørelsen. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

\*Opgørelsen af 2021 er baseret på de første tre kvartaler af 2021.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud ud fra TED-databasen.

(b) Kontrakttype



**Anm.:** Baseret på 1.475 EU-udbud under udbudsdirektivet, der er offentliggjort i de første tre kvartaler af 2021. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2022 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Der indgår både gennemførte og annullerede udbud. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

\*Opgørelsen af 2021 er baseret på de første tre kvartaler af 2021.

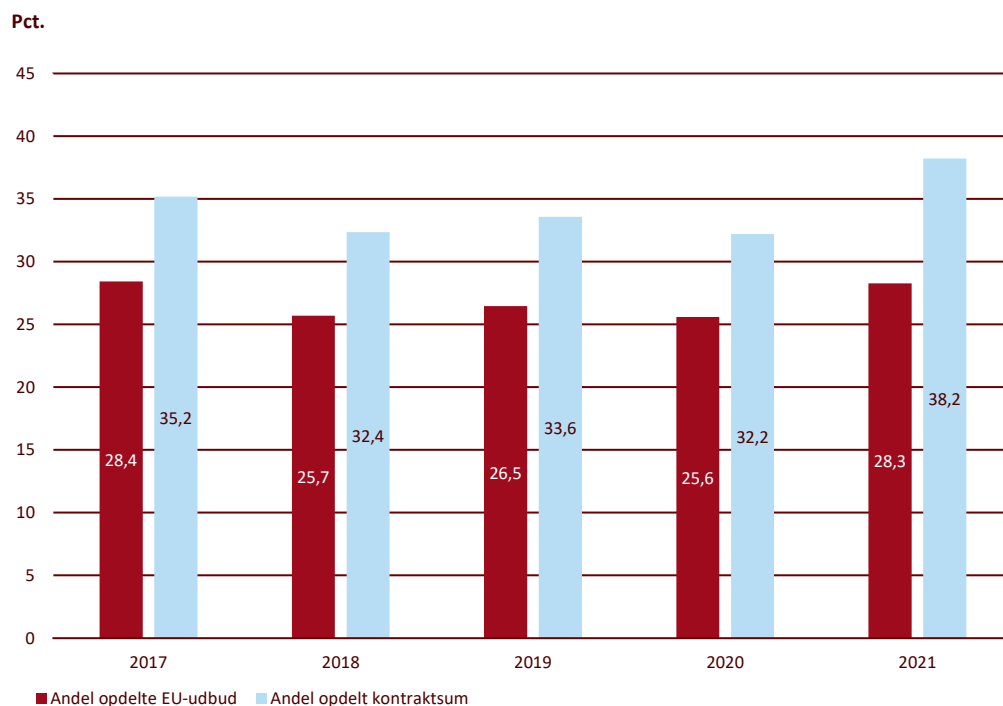
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud ud fra TED-databasen.

## 2.9 Flere danske EU-udbud er opdelte

Ordregiver skal organisere sine udbud, så der gennem en effektiv konkurrence opnås den bedst mulige udnyttelse af de offentlige midler. I den forbindelse er valget om at opdele kontrakten eller ej en vigtig beslutning, der kan have stor indflydelse på konkurrencen. Ordregiver kan fx vælge at opdele sin kontrakt efter geografi eller fagområder, men kan også opdele således at opgaven gøres mere relevant for små virksomheder.

I 2021 bestod godt 28 pct. af alle danske EU-udbud af flere delkontrakter, *jf. figur 2.11*. Andelen er steget lidt i forhold til de foregående år. Udbud med flere kontrakter har i gennemsnit en højere kontraktværdi (samlet set) end ikke-opdelte udbud, og i 2021 vedrørte godt 38 pct. af den samlede kontraktsum opdelte udbud. Niveaulet er højt sammenlignet med de forrige år, og andelen er steget med 6 procentpoint siden 2020. Opdelte udbud blev i gennemsnit opdelt i knap syv delkontrakter i 2021.

Figur 2.11 Andel opdelt udbud, 2017-2021



**Anm.:** Baseret på 12.317 udbud, der er offentliggjort i perioden 2017-2021. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2022 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både annullerede og gennemførte udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annulation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Observationer med manglende kontraktværdi er erstattet med gennemsnitsværdien for udbudsåret, ordregiver, kontrakttype, og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller som en offentlig kontrakt. For rammeaftaler anvendes den anslåede maksimumsværdi for hele rammeaftalens løbetid. 12 outliers med en værdi over 1 mia. kr. er frasorteret opgørelsen.

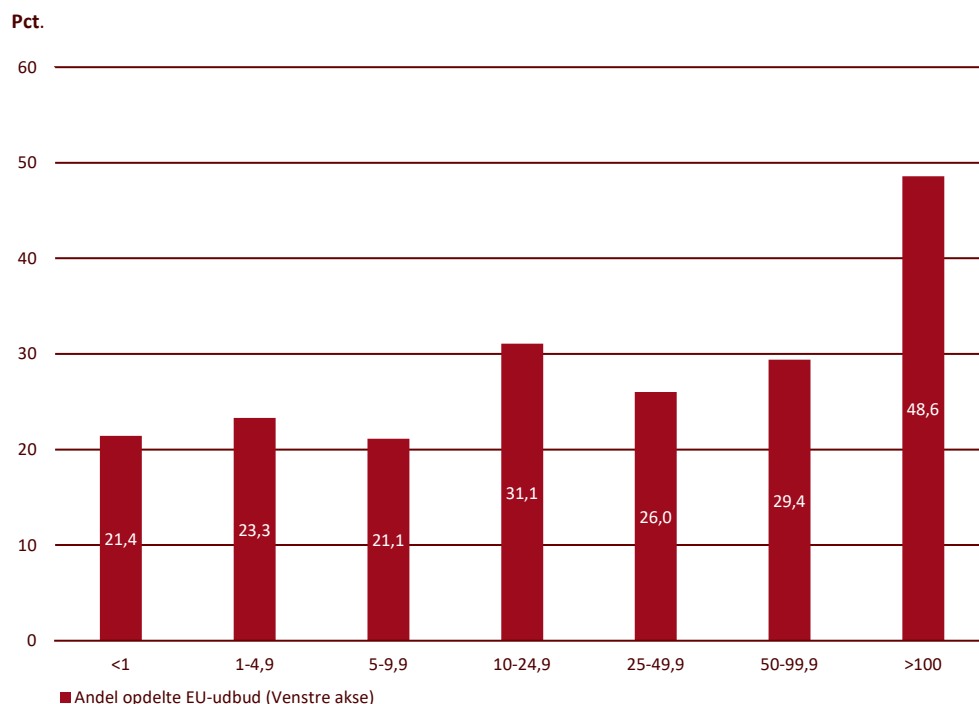
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Udbud med større samlet kontraktværdi er således oftere opdelt i flere delkontrakter end udbud med mindre kontraktværdi, jf. figur 2.12. Knap halvdelen af udbuddene med en værdi på mere end 100 mio. kr. er opdelt i mindre delkontrakter, mens godt en femtedel af udbuddene med en værdi på mellem 1 og 9,9 mio. kr. er opdelt.

Der kan være fordele og ulemper ved at opdele en kontrakt i mindre delkontrakter. En samlet kontrakt kan give stordriftsfordele, og kan være lettere at kontraktstyre for ordregiveren. Store kontrakter kan samtidig tiltrække bedre bud fra store aktører. Derimod kan ordregiver opnå en skærpet konkurrence ved at gøre udbuddene mere tilgængelige for små og mellemstore virksomheder. Opdeling i delkontrakter kan således betyde, at opgaver passer bedre til mindre og mellemstore virksomheders produktionsapparat, deres sortiment eller deres geografiske placering. Hertil kommer dog, at mindre virksomheder under visse betingelser kan byde i fællesskab, og dermed evt. også komme i betragtning til relativt store opgaver.



Figur 2.12 Udbud, der er opdelt i flere delkontrakter, 2021



**Anm.:** Baseret på 2.232 udbud, der er offentliggjort i 2021. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2022 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både annullerede og gennemførte udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annulation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Observationer med manglende kontraktværdi er erstattet med gennemsnitsværdien for udbudsåret, ordregiver, kontrakttype, og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller som en offentlig kontrakt. For rammeaftaler anvendes den anslåede maksværdi for hele rammeaftalens løbetid.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Med udbudsloven fra 2016 blev der indført et ”opdel eller forklar”-princip, der forpligter ordregiver til at vurdere, om det er hensigtsmæssigt at opdele udbuddet i delkontrakter, og forklare hvorfor de evt. ikke har opdelt kontrakterne, *jf. boks 2.2*. Det skal dog samtidig bemærkes, at en ordregiver, der deler en opgave i separate udbud fremfor i delkontrakter, ikke vil indgå i opgørelsen som opdelt, selv om eventuelle effekter ved at opdele en opgave i mindre dele kan være den samme. Fx kan et udbud af *facility management*, hvor ydelser udbydes i separate udbud af rengøring, kantinedrift mv. have samme effekt, som hvis opgaven blev udbudt som et samlet udbud med delkontrakter vedr. rengøring og kantinedrift.

Med ændringen af udbudsloven i juni 2022 blev der indført mulighed for at pålægge ordregiver en økonomisk sanktion, hvis ordregiver ikke har begrundet, hvorfor en kontrakt ikke er opdelt i særskilte delkontrakter. Det vil i praksis være Klagenævnet for Udbud, der pålægger en økonomisk sanktion på 1 pct. af værdien af den udbudte kontrakt eller rammeaftale, dog maksimalt 100.000 kr.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Jf. Lov om Klagenævnet for Udbud, § 13 a. Ordregivere, der ikke er omfattet af bestemmelsen i § 13 a, kan straffes med bøde for samme overtrædelse, jf. Lov om Klagenævnet for Udbud, § 13 b.

**Boks 2.2**  
**"Opdel eller forklar"-**  
**princippet**

Efter udbudsloven gælder et "opdel eller forklar"-princip. Princippet forpligter ordregiver til at vurdere, om det er hensigtsmæssigt at opdele en kontrakt i delkontrakter. Hvis ikke kontrakten opdeles i mindre delkontrakter, er ordregiver forpligtet til at forklare i udbudsmaterialet, hvorfor kontrakten ikke opdeles.<sup>17</sup>

Et udbud kan således enten bestå af en enkelt kontrakt eller af flere delkontrakter, som alle er genstand for deres egen konkurrence. Der kan være flere grunde til at opdele et udbud i delkontrakter. Fx kan ordregiver vurdere, at det kan have en positiv effekt på konkurrencen at opdele udbuddet, således at små eller specialiserede virksomheder får mulighed for at byde på opgaverne. Ordregiver kan også vælge ikke at opdele sit udbud i delkontrakter, hvis opdelingen skaber unødvendige omkostninger for ordregiver selv og/eller tilbudsgiverne eller på anden måde fordyrer indkøbet.

"Opdel eller forklar"-princippet har primært til formål at minde ordregiverne om, at det kan være hensigtsmæssigt at opdele en kontrakt i mindre delkontrakter, således at små og mellemstore virksomheder kan deltage i konkurrencen om det offentlige opgaver. Det er dog ikke altid hensigtsmæssigt, at kontrakten opdeles, idet store kontrakter bl.a. kan give bedre mulighed for stordriftsfordele, som i sig selv kan medføre mere fordelagtige priser.

Ordregiver kan vælge at opdele en opgave i selvstændige udbud, selvom opgaverne har en tilknytning til hinanden. Det kan fx være udbud af håndværkerydelser, hvor der er behov for ydelser inden for forskellige fagområder såsom el og vvs. Disse opgaver kan enten opdeles i delaftaler under samme udbud eller udbydes særskilt i individuelle EU-udbud.<sup>18</sup> Når det sidste er tilfældet, vil udbuddet ikke fremgå som opdelt i statistikken.

Der er mulighed for at pålægge ordregiver en økonomisk sanktion ved manglende begrundelse for ikke at opdele en kontrakt i særskilte delkontrakter. Det vil i praksis være Klagenævnet for Udbud, der pålægger en økonomisk sanktion på 1 pct. af værdien af den udbudte kontrakt eller rammeaftale, dog maksimalt 100.000 kr.<sup>19</sup>

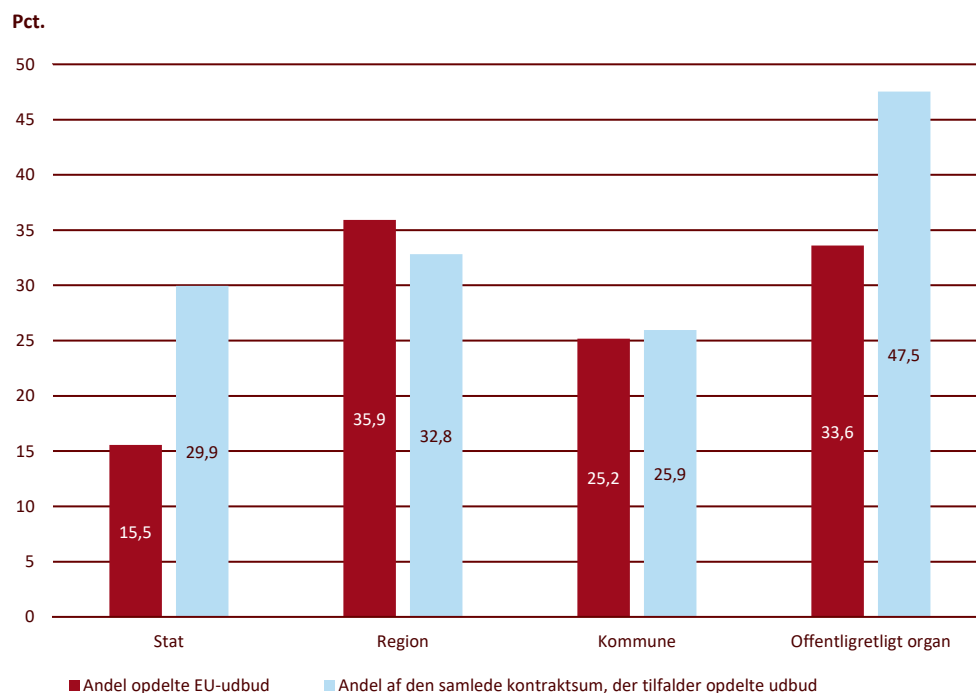
Regionerne opdeler oftere deres udbud end de øvrige ordregivertyper. I 2021 opdelte regionerne knap 34 pct. af deres udbud i mindre delkontrakter, mens knap 16 pct. af de statslige udbud var opdelt, *jf. figur 2.13*. Det skal ses i sammenhæng med, at regionernes udbud generelt har større kontraktværdi end de øvrige udbud, og at de i højere grad udbyder varekontrakter, som oftere opdeles.

<sup>17</sup> Jf. udbudslovens § 49, stk. 2.

<sup>18</sup> Ordregiver må dog ikke opdele en kontrakt i mindre kontrakter med henblik på at omgå udbudsreglerne, fx ved opdeling for at undgå at overstige EU-tærskelværdien, jf. udbudslovens § 2.

<sup>20</sup> Epinion på vegne af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: "Barrierer for deltagelse i offentlige udbud" (2019)

Figur 2.13 Andel udbud, der er opdelt i delkontrakter, fordelt på ordregivertype, 2021



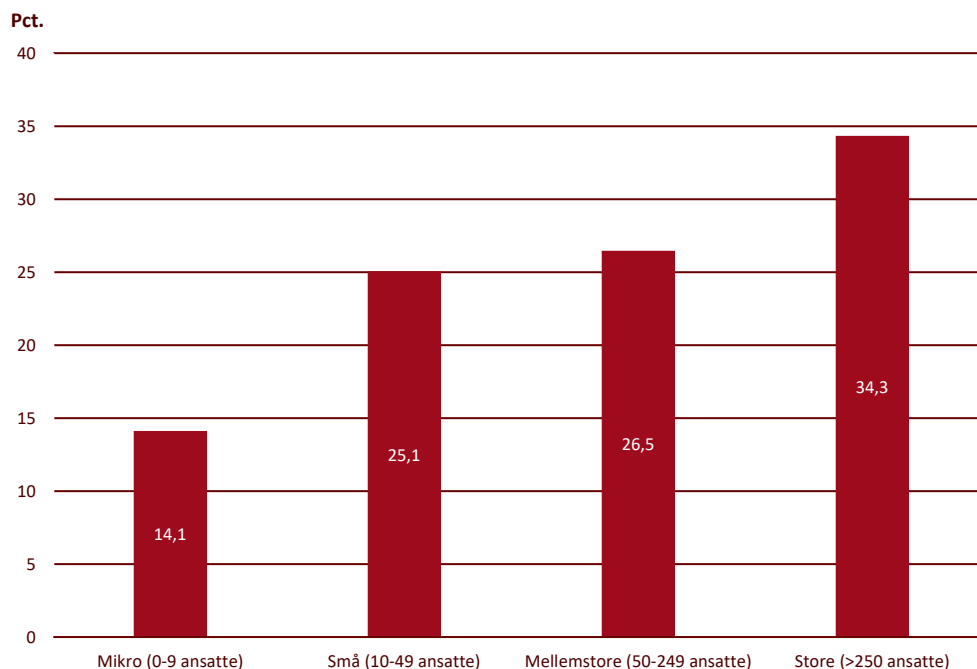
**Anm.:** Baseret på 2.232 udbud, der er offentliggjort i 2021. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2022 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både annullerede og gennemførte udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. 15 udbud er udbudt af europæiske agenturer og indgår ikke i opgørelsen. Observationer med manglende kontraktværdi er erstattet med gennemsnitsværdien for udbudsåret, ordregiver, kontrakttype, og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller som en offentlig kontrakt. For rammeaftaler anvendes den anslåede maksiværdi for hele rammeaftalens løbetid. 12 outliers med en værdi over 1 mia. kr. er frasorteret opgørelsen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

### 2.10 Lavere andel af små virksomheder vinder offentlige kontrakter

Virksomheder af alle størrelser leverer varer og ydelser til det offentlige, jf. figur 2.15. Små virksomheder med færre end 50 medarbejdere vinder godt 39 pct. af de gennemførte udbud over EU-tærskelværdierne i Danmark, imens store virksomheder med mere end 250 ansatte vinder godt 34 pct. af udbuddene.

Figur 2.14 Fordelingen af de vindende virksomheder på antal ansatte, 2021



**Anm.:** Baseret på 4.481 vindende virksomheder fordelt på 3.645 kontrakter, der er offentliggjort i 2021. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2022 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder kun gennemførte udbud, da kun disse har en eller flere vindere. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Ved 86 kontrakter, der er vundet af konsortier, tages der udgangspunkt i virksomheden med det laveste antal ansatte ved kategorisering af virksomhedstype. Ved 361 kontrakter er antal ansatte angivet i intervallet 200-499 ansatte. I disse tilfælde indgår virksomheden som en stor virksomhed.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Opgørelsen tager ikke højde for, hvordan den vindende virksomhed benytter underleverandører. Dermed viser figuren ikke, hvordan virksomheder af forskellig størrelse reelt er beskæftiget med at løse opgaver for offentlige ordregivere i Danmark.

Størstedelen af danske virksomheder kan betegnes som små virksomheder, *jf. boks 2.3*. En målrettet inddragelse af disse virksomheder kan øge konkurrencen om opgaverne. En analyse af barrierer for små virksomheders deltagelse i offentlige udbud viser, at små virksomheder ofte oplever det som vanskeligere at byde på offentlige opgaver end større virksomheder.<sup>20</sup> For at imødegå denne udfordring kan ordregivere indrette deres udbud, således at mindre virksomheder i højere grad kan deltage i konkurrencen. For netop at sætte fokus på dette har Forum for Offentlig-Privat Samarbejde<sup>21</sup> i august 2022 offentliggjort otte gode råd til, hvordan ordregiver kan give små og mellemstore virksomheder lettere adgang til at byde på deres opgaver.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Epinion på vegne af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: "Barrierer for deltagelse i offentlige udbud" (2019)

<sup>21</sup> Forum for Offentlig-Privat Samarbejde er et udbudsagligt råd, der har til opgave at komme med anbefalinger og løsningsforslag til bedre offentlige udbud, herunder offentligt-privat samarbejde.

<sup>22</sup> Kampagnen [#BedreSMVudbud](#) kan findes på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside.

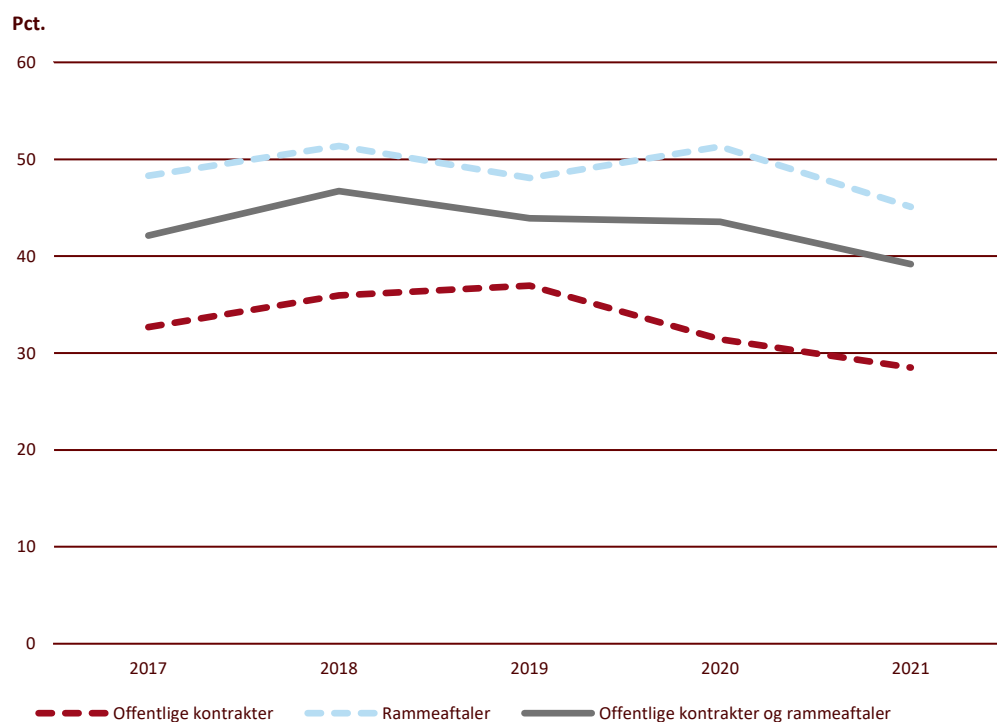
### Boks 2.3 Definitionen af små virksomheder

Små virksomheder defineres som virksomheder med færre end 50 ansatte. Der tages ikke højde for omsætningen i kategoriseringen. I gruppen af små virksomheder kan der således optræde enkelte virksomheder med meget stor omsætning, men med kun få ansatte.

Det bemærkes, at evt. koncernforbundne virksomheder kan medføre, at en virksomhed har større kapacitet, end antallet af ansatte umiddelbart indikerer. Små virksomheder med færre end 50 ansatte udgjorde 98,6 pct. af alle danske virksomheder i 2020 og stod for knap 41 pct. af den samlede omsætning i Danmark.<sup>23</sup>

Den andel af de offentlige udbud, som vinderes af mindre virksomheder (dvs. virksomheder med færre end 50 ansatte) er gået tilbage fra 2020 til 2021, selv om en stigende andel af de offentlige udbud som nævnt er blevet opdelt i delkontrakter, jf. figur 2.14. Samlet er de små virksomheders 'vinderandel' faldet fra 43,5 pct. i 2020 til godt 39 pct. i 2021. Det dækker over, at knap 29 pct. af vinderne af offentlige kontrakter var små virksomheder, mens det samme gjaldt knap 43 pct. af vinderne på rammeaftaler, jf. figur 2.14.

Figur 2.15 Små virksomheders andel af danske EU-udbud, 2017-2021



**Anm.:** Baseret på 25.774 vindende virksomheder fordelt på 19.247 kontrakter, der er offentliggjort i perioden 2017-2021. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2022 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder kun gennemførte udbud, da kun disse har en eller flere vindere. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Små virksomheder er defineret som virksomheder med færre end 50 ansatte.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

<sup>23</sup> Danmarks Statistik, Statistikbanken, Generel firmastatistik efter region, enhed, firmastørrelse (fuldtidsansatte) og tid, GF8.

Den lavere andel af små virksomheder, der vinder offentlige kontrakter, skyldes særligt et fald i andelen for tjenesteydelseskontrakter. Som vist i figur 2.7 udgør kontrakttypen levering af tjenesteydelser godt 56 pct. alle EU-udbud. En lavere vinderandel for små virksomheder i denne kategori har en større betydning for små virksomheders samlede vinderandel. Det er særligt offentligtretlige organer, som har oplevet et fald i andelen af vindende små virksomheder inden for tjenesteydelser (på godt 18 procentpoint).

Kommuner og regioner har øget deres andel af små virksomheders vundne kontrakter, jf. tabel 2.1. Det er dog ikke inden for alle kontrakttyper, at ordregiverne har øget deres andel, da kommunerne har oplevet et fald på godt 19 pct. inden for bygge- og anlægsarbejder. Regionernes opgaver vedrører primært varekøb, hvorved deres fald i andelen af tjenesteydelser og bygge- og anlægsarbejder ikke medfører et fald samlet set.

Staten og de offentligtretlige organer oplever begge et fald i deres samlede andel af vindende små virksomheder, jf. tabel 2.1. Staten har det største fald i deres udbud af varekøb, hvor offentligtretlige organer har det største fald ved tjenesteydelseskontrakter.

Tabel 2.1 Procentpoint forskel i små virksomheders vinderandel i 2020 til 2021 fordelt på ordregiver- og kontrakttype (procentpoint)

	Bygge- og anlægsarbejder	Tjenesteydelser	Varekøb	Samlet
Stat	-6,5	-8,6	-17,5	-14,0
Region	-3,3	-2,2	5,3	8,8
Kommune	-19,4	4,0	4,0	1,6
Offentligtretligt organ	-4,5	-18,3	4,0	-7,8
Samlet	-11,7	-10,3	4,1	-4,4*

Anm.: Baseret på 9.217 vindende virksomheder fordelt på 7.780 kontrakter, der er offentliggjort i perioden 2020-2021. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2022 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder kun gennemførte udbud, da kun disse har en eller flere vindere. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Små virksomheder er defineret som virksomheder med færre end 50 ansatte. 17 kontrakter er udbudt af europæiske agenturer og indgår ikke i opgørelsen.

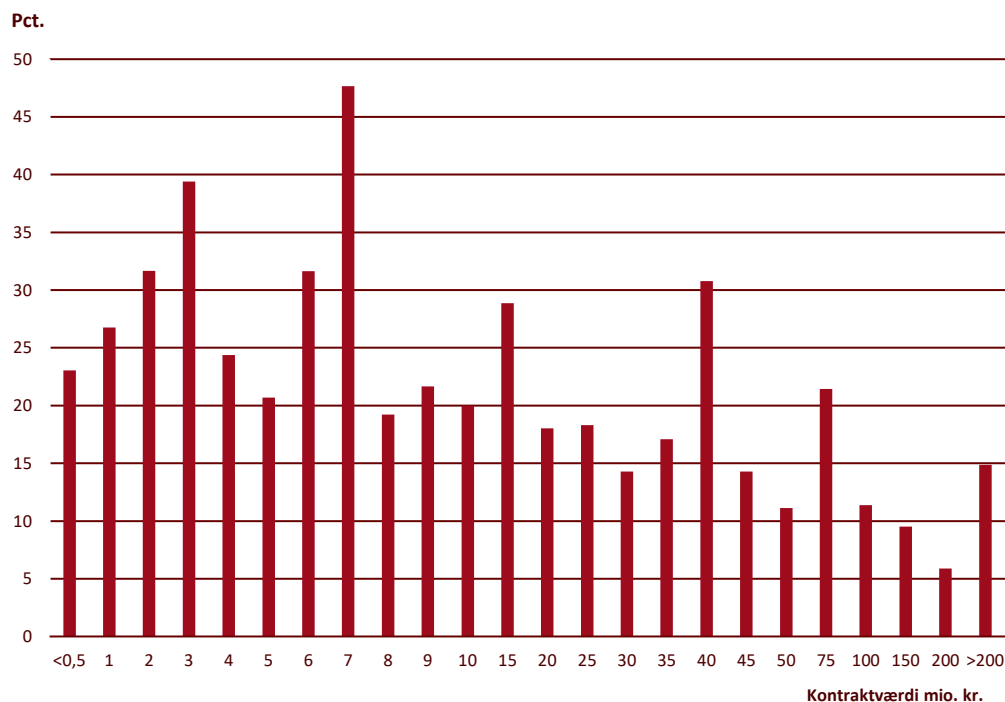
Note: De røde fremhævninger viser de tre kategorier, hvor der har været det største fald i andelen af vindende små virksomheder. De grønne fremhævninger viser de kategorier, hvor andelen af vindende små virksomheder er øget.

\*Opgørelsen af den samlede forskel i andelen af små vindende virksomheder tager udgangspunkt i alle ordregivertyper inklusive europæiske agenturer.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Små virksomheder vinder naturligt nok især EU-udbud med relativt små kontraktværdier. Den andel af de offentlige kontrakter (eksklusive rammeaftaler), som vindes af små virksomheder, er således højest ved EU-udbud med kontraktværdi under 8 mio. kr., hvor knap 32 pct. af kontrakterne vindes af små virksomheder, jf. figur 2.16. Omvendt vandt små virksomheder knap 11 pct. af offentlige kontrakter med en kontraktværdi på 100 mio. kr. eller derover.

Figur 2.16 **Andelen af offentlige kontrakter, der vindes af små virksomheder, fordelt på kontraktværdiens størrelse, 2020-2021**



**Anm.:** Baseret på 1.774 udbud fordelt på 3.767 delkontrakter, der er offentliggjort i 2020-2021. Alle udbud er afsluttet med en bekendtgørelse om indgået kontrakt inden den 1. maj 2022. Rammeaftaler, annullerede udbud og profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Opgørelsen indeholder kun gennemførte udbud, da kun disse har en eller flere vindere. Alle observationerne indeholder information vedrørende kontraktværdi og vindende virksomhed. Små virksomheder er defineret som virksomheder, der har færre end 50 ansatte.

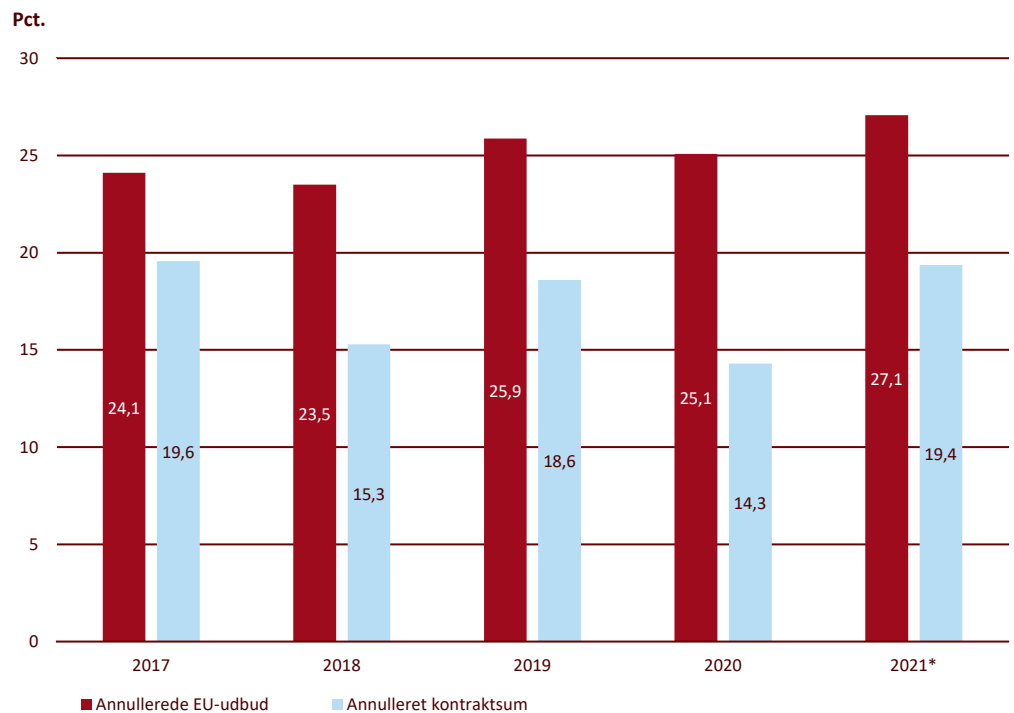
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Den gennemsnitlige kontraktværdi for en offentlig kontrakt, som blev vundet af en lille virksomhed i 2020-2021, var 12,8 mio. kr., mens den tilsvarende var 25,9 mio. kr. for offentlige kontrakter vundet af større virksomheder. Særligt ved bygge- og anlægsarbejder er der stor forskel. Her er den gennemsnitlige kontraktværdi for kontrakter vundet af små virksomheder 23,1 mio. kr., mens den er 67,9 mio. kr. for kontrakter vundet af større virksomheder. Målt per ansat er kontraktværdierne omvendt væsentligt større for de små virksomheder end tilfældet er for de store.

### 2.11 Hvert fjerde udbud annulleres

En fjerdedel af de danske EU-udbud, der blev offentliggjort i de første tre kvartaler af 2021, blev efterfølgende annulleret, jf. figur 2.17. Oplysningerne for 2021 er foreløbige, men peger på en lille stigning i forhold til 2020, hvor godt 25 pct. af de udbudte kontrakter blev annulleret. Annullationer kan resultere i øgede transaktionsomkostninger for både ordre- og tilbudsgivere, idet ordregivere og virksomheder investerer ressourcer i at tilrettelægge udbud og udforme tilbud.

Figur 2.17 Andel annullerede udbud og delkontrakter, 2017-2021\*



**Anm.:** Baseret på 11.696 udbud fordelt på 31.059 kontrakter, der er offentliggjort i perioden 2017 til og med tredje kvartal 2021. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2022 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Observationer med manglende kontraktværdi er erstattet med gennemsnitsværdien for udbudsåret, ordregiver, kontrakttype, og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller offentlig kontrakt. For rammeaftaler anvendes den anslåede maksværdi for hele rammeaftalens løbetid.

\*Opgørelsen af 2021 er baseret på de første tre kvartaler af 2021.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Tallene for 2021 er baseret på udbud, der blev offentliggjort i de første tre kvartaler for at øge sandsynligheden for, at flere udbud er afsluttet i den kortlagte periode. Et annulleret udbud afsluttes typisk hurtigere end et udbud, hvor kontrakten tildeles en eller flere vindere. Annullerede udbud vil derfor formentlig være overrepræsenteret i statistikken for 2021, når alle data for 2021 endnu ikke er indberettet og indsamlet, jf. boks 2.6 til sidst i afsnittet.

De annullerede udbud har en lavere gennemsnitlig kontraktværdi end de gennemførte udbud. Annullerede kontrakter udgør på den baggrund godt 19 pct. af den samlede kontraktsum. Det er en stigning i forhold til 2020, hvor den annullerede kontraktsum udgjorde godt 14 pct.

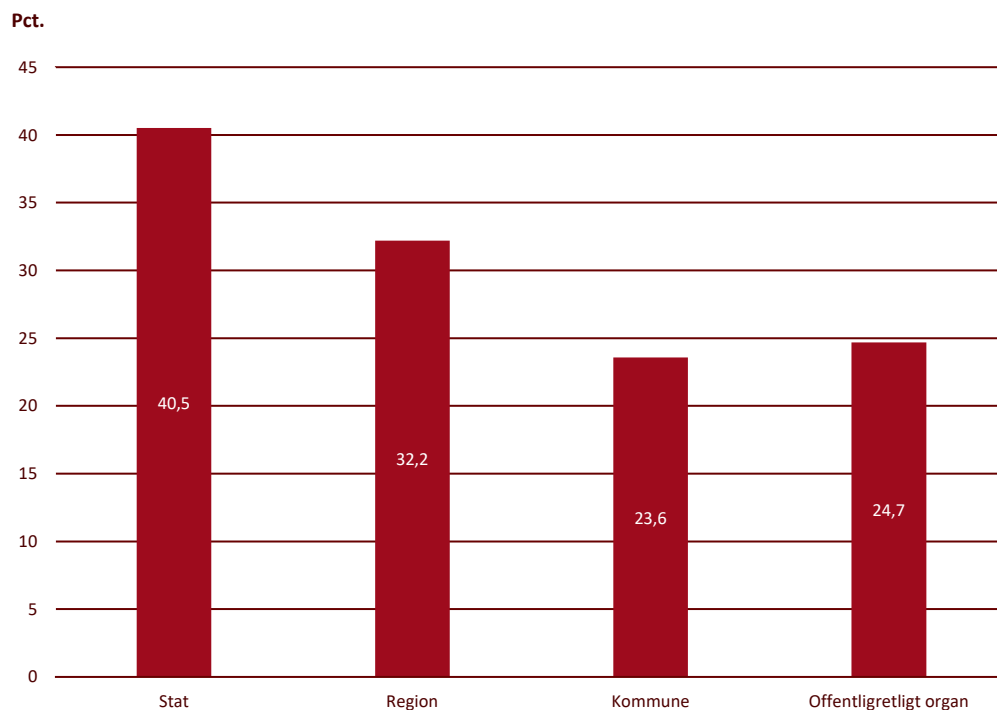
Hver enkelt delkontrakt på et udbud kan være genstand for en selvstændig annullation. Der vil derfor være nogle udbud, hvor kun en delmængde af kontrakterne annulleres og andre gennemføres. Hvis man alene medtager udbud, hvor hele udbuddet med eventuelle delkontrakter er annulleret, udgør andelen af annullationer godt 19 pct. i perioden 2017-2021, mens andelen af kontrakter som annulleres udgjorde 25 pct. i samme periode. Opgjort på denne måde er det knap hver femte udbudsproces, som ikke resulterer i tildelingen af en eller flere kontrakter.

Ordregivere i ministerier og styrelser annullerede oftere deres udbud end øvrige ordregiver typer. Staten annullerede således 40,5 pct. af de udbudte kontrakter i 2021, mens kommu-



nerne annullerede færrest udbud med 23,6 pct., jf. figur 2.18. Særligt ét udbud med 86 delkontrakter øger statens andel af annullerede udbud. Statens andel reduceres med 3,9 procentpoint uden dette udbud.

Figur 2.18 Andel annullerede udbud inden for forskellige ordregivertyper, 2021\*



**Anm.:** Baseret på 1.705 udbud fordelt på 4.834 delkontrakter, der er offentliggjort i de første tre kvartaler af 2021. 13 delkontrakter er udbudt af europæiske agenturer og indgår ikke i opgørelsen. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2021 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

\*Opgørelsen af 2021 er baseret på de første tre kvartaler af 2021.

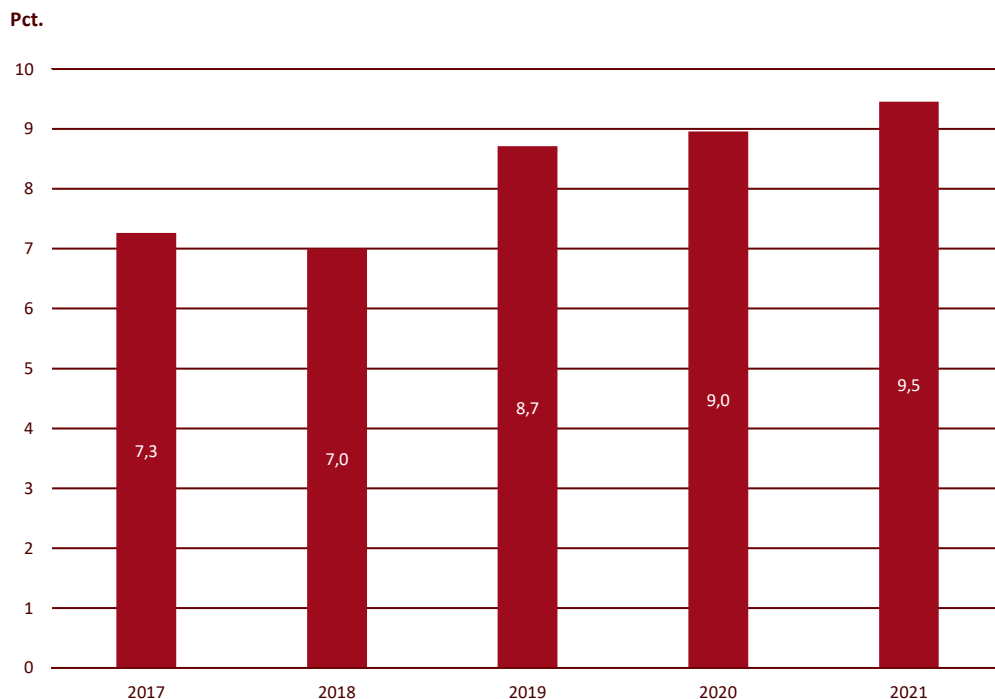
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Der er en tendens til, at udbud med udbudsproceduren *udbud med forhandling* i mindre grad annulleres end ved de øvrige proceduretyper. Kontrakter under udbud med forhandling annulleres i knap 20 pct. af tilfældene i perioden 2017-2021 og er den procedure med den laveste andel af annullationer i alle år siden adgangen til proceduren blev udvidet med udbudsloven i 2016.

### 2.12 Flere udenlandske virksomheder vinder danske EU-udbud

Et af de overordnede formål med udbudsreglerne er at fremme konkurrencen om offentlige opgaver og skabe lige adgang for virksomheder i hele EU til at få del i de offentlige kontrakter. Udenlandske virksomheder, som vinder danske EU-udbud og delkontrakter, er steget lidt i perioden 2017-2021, jf. figur 2.19. I 2021 blev 9,5 pct. af udbud og delkontrakter vundet af virksomheder, der har registreret adresse uden for Danmark. Det er 2 procentpoint mere end i 2017. De udenlandske virksomheder, som oftest vinder danske kontrakter, kommer fra Sverige, Norge og Tyskland, som er placeret geografisk tæt på Danmark.

Figur 2.19 **Andel udbud og delkontrakter med udenlandske vindende virksomheder, 2017-2021 (pct.)**



**Anm.:** Baseret på 9.454 udbud fordelt på 23.721 delkontrakter, der er offentliggjort i perioden 2017-2021. Alle udbuddene er gennemført og afsluttet inden den 1. maj 2022 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Annulerede udbud og profylakse-bekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Et udbud eller en delkontrakt vil tælle med i opgørelsen, hvis blot en ud af flere vindende virksomheder udgør en udenlandsk virksomhed. Dette er tilfældet for både rammeaftaler med flere vindende virksomheder og ved konsortier.

*Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.*

Det er oftest ved varekøb, at danske udbud og delkontrakter vindes af udenlandske virksomheder. Ved varekøb vindes knap 15 pct. af kontrakterne af udenlandske virksomheder, mens andelen udgør 2 pct. for udbud af bygge- og anlægsarbejder.

Ved kontrakter udbudt af offentlige organer og statslige ordregivere vindes knap 11 pct. af udenlandske virksomheder, mens kommunerne kun tildeler kontrakter til udenlandske virksomheder i knap 2 pct. af deres udbud.

### 2.13 Uændret niveau i antal tilbud ved offentlige udbud og delkontrakter

I 2021 modtog ordregivere i gennemsnit 3,4 tilbud<sup>24</sup> på deres udbud og delkontrakter i de tilfælde, hvor udbudsproceduren *offentligt udbud* er anvendt. Niveaue har været relativt konstant i perioden 2017-2021 med et samlet gennemsnit på 3,5 tilbud.<sup>25</sup> Der er en tendens til, at

<sup>24</sup> Ét udbud med 101 modtagne tilbud er frasorteret opgørelsen.

<sup>25</sup> To udbud med over 100 modtagne tilbud er frasorteret opgørelsen.

rammeaftaler modtager lidt færre tilbud end offentlige kontrakter. I gennemsnit modtog rammeaftaler 2,8 tilbud, mens offentlige kontrakter modtog 4,0 tilbud.

**Tabel 2.3 Antal tilbud på udbud og delkontrakter fordelt på offentlige kontrakter og offentlige rammeaftaler, 2017-2021**

	2017	2018	2019	2020	2021	Samlet
Offentlige kontrakter	3,8	5,1	4,2	4,2	4,0	<b>4,2</b>
Rammeaftaler	2,8	3,4	2,9	2,8	2,8	<b>3,0</b>
<b>Samlet</b>	<b>3,2</b>	<b>4,1</b>	<b>3,4</b>	<b>3,5</b>	<b>3,4</b>	<b>3,5</b>

**Anm.:** Baseret på 5.580 udbud fordelt på 16.175 delkontrakter, der er offentliggjort i perioden 2017-2021. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2022 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Kontrakterne er udbudt efter udbudsproceduren "offentligt udbud". Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Rammeaftaler indgår i opgørelsen, såfremt at rammeaftalen udelukkende er indgået med én vindende virksomhed. To udbud inden for henholdsvis flextrafik og vintertjenester med mere end 100 modtagne tilbud er frasorteret opgørelsen.

*Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.*

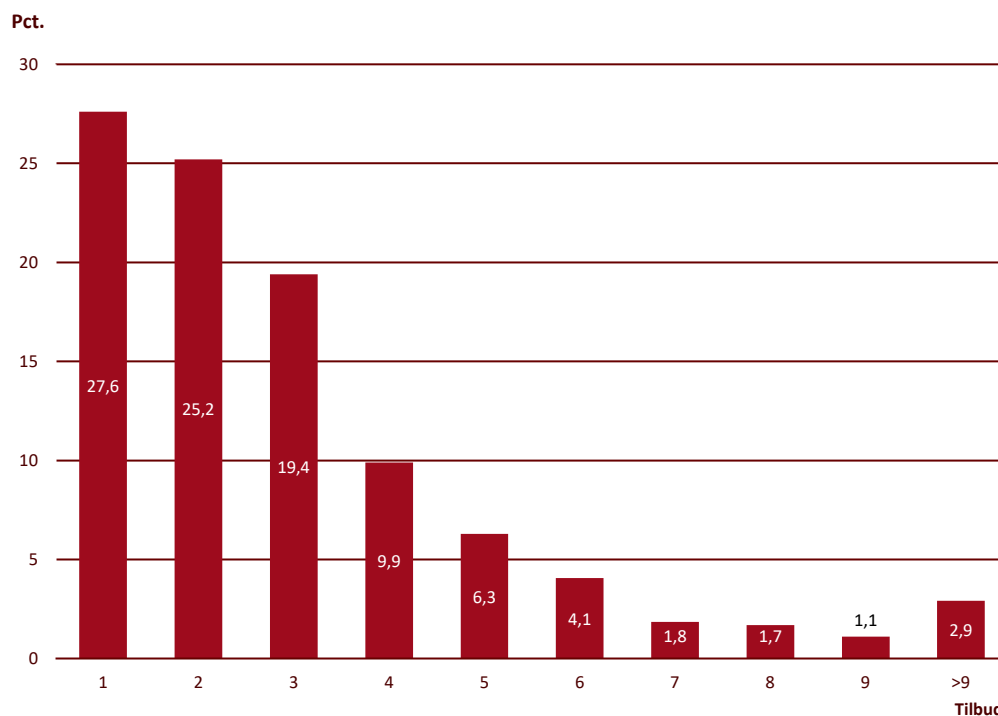
Det gennemsnitlige antal tilbud påvirkes af de udbud, som er foretaget af Amgros I/S, der er regionernes indkøbsfællesskab for lægemidler. Hvis der ses bort fra Amgros, udgør det gennemsnitlige antal tilbud for et EU-udbud 3,7 tilbud i 2021. Amgros reducerer således det gennemsnitlige antal tilbud med 0,4 tilbud<sup>26</sup>. Udbud fra Amgros opdeles ofte i delkontrakter og modtager generelt færre tilbud. Det kan muligvis skyldes, at der i nogle tilfælde er få udbydere af de specifikke lægemidler, som Amgros køber ind til hospitalerne, fordi de eksempelvis er patentbeskyttet.

Effektiv konkurrence om de offentlige opgaver er vigtigt for at sikre den bedst mulige pris og kvalitet. Når en udbudt opgave modtager få tilbud, kan ordregiver ikke vide sig sikker på, at der er opnået en konkurrencedygtig pris og kvalitet. Antallet af tilbud kan derfor ses som en indikation på, om konkurrencen om opgaven har været velfungerende.

I 2021 blev der i 27,6 pct. af udbud og delkontrakter udbudt efter proceduren *offentligt udbud* kun modtaget ét tilbud, jf. figur 2.19. Opgørelsen indeholder både offentlige kontrakter og rammeaftaler. Få tilbud kan som nævnt medføre en højere pris for ordregiver. Omvendt er få tilbud ikke altid udtryk for, at konkurrencen er svag. Det afgørende er, om tilbudsgiverne forventer, at der er væsentlig konkurrence om opgaven på det tidspunkt, hvor tilbuddet afgives, og at de dermed har incitament til at afgive den bedst mulige pris.

<sup>26</sup> Grundet afrunding udgør forskellen 0,4 tilbud, på trods af at forskellen i antallet synes at udgøre 0,3 tilbud.

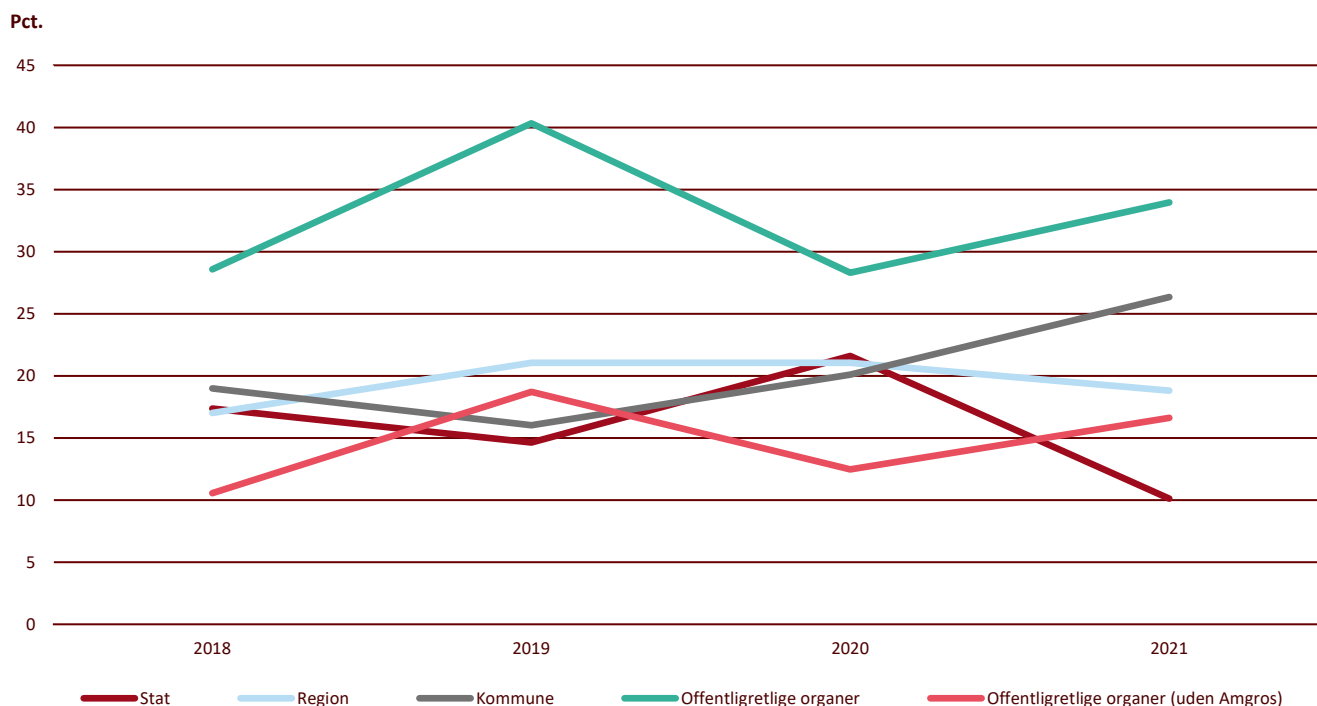
Figur 2.20 **Fordelingen af antal tilbud ved udbud med proceduren offentlig udbud, 2021**



**Anm.:** Baseret på 1.049 udbud fordelt på 3.083 udbud og delkontrakter, der er offentliggjort i 2021. Alle udbuddene er gennemført og afsluttet inden den 1. maj 2022 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Kontrakterne er udbudt efter udbudsproceduren "offentligt udbud". Annullerede udbud og profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Rammeaftaler indgår i opgørelsen, såfremt at rammeaftalen udelukkende er indgået med én vindende virksomhed.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Andelen af udbud og delkontrakter, der kun har modtaget ét tilbud, er steget knap 3 procentpoint i 2021 sammenlignet med 2020. Det er særligt offentligretlige organer, som har modtaget ét tilbud på deres udbudte kontrakter over årene, jf. figur 2.19 (den grønne linje). Den højere andel hos de offentligretlige organer skyldes særligt varekøbskontrakter, hvoraf halvdelen kun modtog ét tilbud. Et offentligretligt organ, som har særlig indflydelse, er her indkøbsfællesskabet Amgros I/S. Hvis der ses bort fra Amgros, falder andelen af kontrakter med kun ét modtaget tilbud med op mod 8 procentpoint, jf. figur 2.19 (den lyserøde linje). Det skal som nævnt ses i lyset af, at Amgros bl.a. køber patenteret medicin på vegne af regionerne. Både de statslige og regionale ordregivere har reduceret deres andel af kontrakter med kun ét modtaget tilbud, mens de øvrige ordregivertyper har haft en stigning. De statslige ordregivere har oplevet det største fald på 11,5 procentpoint.

Figur 2.21 Andel udbud der modtog ét tilbud ved proceduren *offentligt udbud* fordelt på ordregivertype, 2017-2021 (pct.)

**Anm.:** Baseret på 5.524 udbud fordelt på 16.130 udbud og delkontrakter, der er offentliggjort i perioden 2017-2021. Alle udbuddene er gennemført og afsluttet inden den 1. maj 2022 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Kontrakterne er udbudt efter udbudsproceduren "offentligt udbud". Annullerede udbud og profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Rammeaftaler indgår i opgørelsen, såfremt at rammeaftalen udelukkende er indgået med én vindende virksomhed. 58 udbud er udbudt af europæiske agenturer og indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Der har i Danmark været en række eksempler på ulovlig koordinering af tilbud på offentlige opgaver, som har svækket konkurrencen og har medført højere priser på opgaverne. Risikoen for denne form for koordinering forøges, hvis kun få virksomheder byder på opgaverne, og særligt hvis det er de samme virksomheder, der deltager hver gang.

Ud over at være ressortmyndighed for udbudsreglerne er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ansvarlig for håndhævelse af konkurrencereglerne i Danmark. Styrelsen overvåger markeder med henblik på blandt andet at identificere potentielle overtrædelser af konkurrencereglerne. Som led i dette arbejde er der udviklet et særligt værktøj, som kan bidrage til at opdage karteller og konkurrencebegrænsende aftaler i forbindelse med offentlige udbud, *jf. boks 2.4*.

#### Boks 2.4 Bid Viewer-værktøj

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har til opgave at understøtte velfungerende markeder.

Som et nyt led i denne indsats har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udviklet et screeningsværktøj (Bid Viewer) til at identificere mistænkelig adfærd i afgivelsen af tilbud ved offentlige udbud. Bid Viewer anvender forskellige beregningsmetoder, herunder *machine learning* og kunstig intelligens, og er designet til at identificere mistænkelige mønstre i større datasæt for offentlige indkøb. Værktøjet kan komplementere traditionelle metoder til at undersøge konkurrencebegrænsende adfærd og kan anvendes til at identificere udbud og virksomheder til videre undersøgelse. Værktøjet anvender udbud- og indkøbsdata fra en række offentlige myndigheder i Danmark, og værktøjet udvikles og trænes løbende bl.a. gennem yderligere data fra myndigheder.

For mere information om Bid Viewer-værktøjet henvises til styrelsens artikel "Collusion detection in public procurement using computational methods", som blev udgivet i april 2022.

---

Ved udbud af offentlige opgaver skal ordregivere således være opmærksom på mistænkelig adfærd, der indikerer tilbudskoordinerings eller markedsdeling. Ordregiver kan desuden være forpligtet til at udelukke en tilbudsgiver fra udbuddet, hvis der foreligger en begrundet mistanke om tilbudskoordinerings, *jf. boks 2.5.*

---

## Boks 2.5 Ordregivers pligter ved mulig konkurrencebe- grænsende adfærd

Når man som ordregiver gennemfører udbud, skal man være opmærksom på, at udbuddet i nogle tilfælde kan være påvirket af ulovlige aftaler til skade for konkurrencen. Konkurrencebegrænsende aftaler i form af fx tilbudskoordineringsaftaler kan underminere konkurrencen om den udbudte kontrakt. Det kan betyde, at man som ordregiver betaler mere for ydelserne end nødvendigt eller får færre valgmuligheder. Forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler fremgår af konkurrencelovens § 6.

### *Ordregivers pligter efter udbudsloven*

Konkret skal man som ordregiver udelukke virksomheder, som har indgået konkurrencebegrænsende aftaler, fra deltagelse i udbud i to situationer:

1. Hvis den frivillige udelukkelsesgrund om konkurrencebegrænsende aftaler er anvendt i det konkrete udbud.
2. Hvis den konkurrencebegrænsende aftale er indgået ifm. deltagelse i det konkrete udbud. Det kan enten ske ved ulovlig koordinering af de afgivne tilbud eller ved en ulovlig sammenslutning om afgivelsen af et tilbud. Ligebehandlingsprincippet jf. udbudslovens § 2 forhindrer at sådanne tilbudsgivere kan fortsætte i udbudsproceduren.

### *Udelukkelse efter den frivillige udelukkelsesgrund*

Udbudsloven giver ordregiverne mulighed for at udelukke virksomheder fra udbuddet, hvis der foreligger plausible indikationer på, at tilbudsgiveren har indgået en konkurrencebegrænsende aftale med andre økonomiske aktører. Denne udelukkelsesgrund er frivillig, hvilket betyder, at den kun kan anvendes, hvis ordregiver har anført i udbudsbekendtgørelsen, at den finder anvendelse. Udelukkelsesgrunden omfatter såvel konkurrencebegrænsende aftaler i forbindelse med det konkrete udbud, som tidligere forhold. En virksomhed, som tidligere fx har deltaget i et kartel, vil skulle udelukkes, selvom kartellet er blevet opløst på udbudstidspunktet. Der kan ske udelukkelse i en periode på op til tre år fra datoen for den relevante hændelse eller handling.

Udelukkelse kan også ske ved plausible indikationer på, at en konkurrencebegrænsende aftale er indgået. Plausible indikationer kan fx være, at der er rejst tiltale mod en tilbudsgiver i en konkurrencesag, eller hvis der foreligger andre plausible og objektive indicier på en konkurrencebegrænsende aftale, og de berørte tilbudsgivere i øvrigt gives mulighed for at fremlægge modbeviser.

### *Udelukkelse efter ligebehandlingsprincippet*

Ud over den frivillige udelukkelsesgrund skal ordregiver være opmærksom på, om tilbudsgiverne har indgået en konkurrencebegrænsende aftale i tilknytning til et konkret udbud. Dette kan for eksempel være i form af tilbudskoordineringsaftaler, eller at der i udbuddet deltager ulovlige sammenslutninger af virksomheder.

I tilfælde af tilbudskoordineringsaftaler vil ordregiver være forpligtet til at afvise sådanne tilbud som følge af ligebehandlingsprincippet i udbudslovens § 2. Ligebehandlingsprincippet tilsiger, at tilbuddene skal være selvstændige og uafhængige. Hvis virksomhederne har koordineret deres tilbudsafgivelse, fx ved at have haft adgang til hinandens metode til at udarbejde tilbud, vil tilbuddene ikke være selvstændige og uafhængige, hvormed ordregiver vil være forpligtet til at afvise sådanne tilbud.

I situationer hvor udelukkelsesgrunden om konkurrencebegrænsende aftaler ikke er valgt til i udbuddet, og vurdering af udelukkelse sker efter ligebehandlingsprincippet i udbudslovens § 2 alene, skal der være et mere sikkert grundlag for at konstatere, at der er tale om en konkurrencebegrænsende aftale end blot plausible indikationer.

Såfremt tilbuddet er afgivet af en ulovlig sammenslutning af tilbudsgivere, vil samarbejdet være baseret på en ulovlig aftale. Ordregiver vil herefter være forpligtet til at udelukke sammenslutningen, da der ikke vil være juridisk og materiel identifikation mellem den bydende tilbudsgiver (sammenslutningen) og den enhed, som kan udføre kontrakten.

Dertil er offentlige myndigheder underlagt de grundlæggende forvaltningsretlige principper, som indebærer, at en myndighed bl.a. skal udøve saglig forvaltning i overensstemmelse med magtfordrejningsgrundsætningen. Det betyder, at forbuddet mod varetagelse af private hensyn, ligebehandlingsprincippet, kravet om forsvarlig økonomisk forvaltning og proportionalitetsprincippet skal overholdes. Disse principper skal iagttages, uanset hvad der måtte følge af udbudsloven, tilbudsloven eller grundlæggende traktatretlige normer og principper – herunder også for indkøb under EU-tærskelværdierne. Princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning indebærer, at ordregiveren har en forpligtelse til at forvisse sig om, at den virksomhed, som får kontrakten, også kan levere på den bedste og billigste måde.

#### *Tegn på konkurrencebegrænsende adfærd*

Som ordregiver kan man være opmærksom på følgende forhold, som i nogle tilfælde kan være indikationer på konkurrencebegrænsende adfærd:

##### » Mistænkelige mønstre

Mistænkelige mønstre kan fx være genkendelige mønstre i forbindelse med tilbudsafgivelse. Det kan fx være hvis en tilbudsgiver altid vinder i bestemte geografiske områder. Det kan også være, at tilbudsgiverne uden grund afholder sig fra at byde i bestemte områder eller på bestemte typer af opgaver, eller at der sker en markant reduktion i prisen ved tilbud fra en ny aktør.

##### » Manglende tilbud

Ordregivere kan opleve, at de kun modtager meget få tilbud, selvom antallet af potentielle tilbudsgivere er højt, eller at det er svært eller umuligt at tiltrække tilbudsgivere fra andre geografiske områder, og ikke kan få en forklaring på hvorfor. Det kan også være, at tilbudsgiver uden grund trækker et tilbud tilbage eller anmoder om at trække et tilbud tilbage.

##### » Proformatilbud

Deltagere i et kartel kan fordreje konkurrencen ved at afgive proformatilbud, som er sjuskede eller er væsentligt højere i pris, således at den aftalte tilbudsgiver vinder udbuddet. Det kan fx også komme til udtryk ved, at de underliggende beregninger eller priser er ens eller mangler helt eller delvist, eller at tilbuddene indeholder betingelser, som tilbudsgiveren ved, at ordregiver ikke kan acceptere.

##### » Identiske fejl eller beregninger

Karteller udveksler informationer om indholdet af deres tilbud. Nogle gange kopierer de direkte tilbuddene og laver kun få ændringer. Det kan identificeres ved tilstedeværelsen af identiske regne- eller stavfejl, eller ens beregninger og formuleringer.

##### » Kendskab til fortrolige oplysninger

Karteldeltagere har ofte kendskab til konkurrenternes fortrolige oplysninger, herunder oplysninger om priser eller gebyrer.

##### » Mistænkelige udsagn

Som ordregiver skal man være opmærksom på, om tilbudsgivernes udsagn er mistænkelige, herunder om der anvendes ens begrundelser eller terminologi for prisstigninger eller beregninger.

#### *Kontakt til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen*

Når en ordregiver oplever, at forhold i en udbudsproces giver anledning til bekymring om overtrædelse af konkurrencereglerne, bør ordregiveren kontakte Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Styrelsen kan hjælpe ordregiveren med at vurdere, om der er grundlag for at undersøge en sag nærmere.

Det er muligt at kontakte styrelsen anonymt på hjemmesiden: [www.kfst.dk/konkurrenceforhold/karteller/kontakt/](http://www.kfst.dk/konkurrenceforhold/karteller/kontakt/)



**Boks 2.6  
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens data om EU-udbud**

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har samlet data om danske EU-udbud siden 2015. Disse data samles med henblik på at styrke det evidensbaserede arbejde om EU-udbud. I praksis indgår al information, som angives i en bekendtgørelse om indgået kontrakt og dens tilhørende udbudsbekendtgørelse i databasen over EU-udbud på Tenders Electronic Daily (TED). For hvert EU-udbud skal ordregiver angive en række informationer om karakteristika ved udbuddet, hvorfor det har været muligt at udarbejde en database bestående af en lang række beskrivende variable. Data kvalitetssikres løbende ved bl.a. at kontakte ordregivere, når der opstår tvivl om informationerne anført i TED.

Løbende kvalitetssikring betyder, at data optimeres med tiden. Fx kontakter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen løbende ordregivere, som mangler at offentliggøre en bekendtgørelse om indgået kontrakt for et konkret udbud.

I dette års Status for offentlig konkurrence indgår alle udbud, som er afsluttet med en bekendtgørelse om indgået kontrakt i perioden januar 2017 til maj 2022. Udbud kortlægges først, når der foreligger en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Da ikke alle opgaver, der er udbudt i 2021, vil være afsluttet inden den 1. maj 2022, kan det bl.a. have indflydelse på opgørelsen af andelen af udbud, der annulleres, idet annullationer ofte foretages relativt tidligt i udbudsprocessen. Annullerede udbud vil derfor være overrepræsenteret i statistikken, indtil tilpas mange udbud er afsluttet. Dertil har udbud efter fleksible udbudsprocedurer typisk en længere udbudsproces, hvorfor disse typisk afsluttes relativt sent. Andelen vil derfor løbende stige, når flere udbud kortlægges. Figurer, der omhandler annullationer og fleksible udbudsprocedurer, er derfor baseret på udbud, der er udbudt i de første tre kvartaler af 2021, for at mindske skævheden i tallene.

Den løbende kvalitetssikring og tilførslen af udbud med længere varighed betyder, at der i årets Status for offentlig konkurrence kan være mindre afvigelser i forhold til opgørelser fra tidligere publikationer.

## Kapitel 3

# Grønne danske EU-udbud

---

Der udbydes opgaver for op mod 150 mia. kr. årligt gennem EU-udbud i Danmark. Omfanget gør det muligt at understøtte den grønne omstilling ved at indkøbe miljørigtige og klimavenlige produkter samt tilskynde til en mere bæredygtig adfærd.

For at få et billede af i hvor høj grad ordregivere inddrager miljø- og klimahensyn i deres udbud, foretog Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i 2020 en undersøgelse af ordregivernes anvendelse af grønne ord i deres udbudsmateriale. Undersøgelsen var den første af sin slags og viste, at ca. 44 pct. af de gennemførte danske udbud indeholdt et potentielt grønt element. For at undersøge udviklingen i ordregivers inddragelse af grønne elementer, gentages undersøgelsen i år med udgangspunkt i samme metode.

Undersøgelsen viser, at en mærkbart større andel af de offentlige EU-udbud indeholder grønne ord i 2022 end i 2020. Andelen af udbud, der indeholder grønne ord og dermed potentielt grønne elementer, er således steget fra de nævnte 44 pct. i 2020 til knap 60 pct. i 2022.

Siden undersøgelsen i 2020 er der fra politisk side gennemført initiativer med henblik på at skærpe fokus på miljø- og klimaforbedrende tiltag i offentlige indkøb. I 2020 har både den tidligere regering, Dansk Regioner og Kommunernes Landsforening offentliggjort indkøbsstrategier dækkende for henholdsvis staten, regionerne og kommunerne, som indfører målsætninger om øget klima- og miljøhandling. Denne indsats kan have bidraget til stigningen i antallet af udbud, som potentielt har grønne elementer.

---

### Konklusioner

- Andelen af udbud, der indeholder grønne ord og dermed potentielt grønne elementer, er steget fra ca. 44 pct. i 2020 til knap 60 pct. i 2022
- Udbud, der indeholder specifikke ord, som relaterer sig til total- og livscyklusomkostninger, er fordoblet
- Godt halvdelen af de udbud, hvor totalomkostninger nævnes, anvender totalomkostninger som et tildelingskriterium til brug for evalueringen af modtagne tilbud
- Når Svanemærket nævnes, er det i halvdelen af tilfældene i forbindelse med, at der er stillet krav om mærket i hele eller dele af udbuddet

---

Der er i undersøgelsen ikke taget stilling til, hvorvidt de enkelte udbud kan anses for at være grønne, ligesom det ikke er muligt at undersøge, om indkøbene har ført til egentlige klima- eller miljøgevinster. Undersøgelsen giver således alene en indikation af, om ordregiver er blevet mere opmærksom på at inddrage miljø- og klimaforbedrende tiltag i deres udbud.

I kapitlet gennemgås resultaterne af undersøgelsen nærmere. Kapitlet fokuserer desuden på tre temaer, der er særligt relevante i forbindelse med grønne indkøb. Det er total- og livscyklusomkostninger, mærker med klima- og miljøhensyn og grønne standarder.

---

### 3.1 Udbudslovens rammer for grønne indkøb

De udbudsretlige regler kombineret med den offentlige sektors betydelige indkøbsvolumen giver ganske vide rammer for at inddrage hensyn til klima- og miljøpåvirkning, når det offentlige køber ind. Som ordregiver har man mulighed for at inddrage klima- og miljøhensyn i flere trin af udbudsprocessen. Ordregiver kan eksempelvis have fokus på:

- » At nedbringe miljø- og klimapåvirkningen i værdikæden bag de produkter, som den offentlige sektor køber ind (fx gennem brug af miljømærker, standarder, totalomkostninger mv.)
- » At forlænge brugs- og levetiden, herunder genbrug, af varer og ydelser som den offentlige sektor køber ind
- » At fremme udviklingen og brugen af nye grønne løsninger (evt. ved brug af de fleksible udbudsprocedurer)

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen offentliggjorde i september 2022 en vejledning, der har til formål at vejlede offentlige indkøbere i at foretage grønne indkøb i overensstemmelse med udbudsreglerne.<sup>27</sup> I vejledningen gennemgås reglerne og mulighederne for at inddrage grønne elementer, suppleret med relevante praktiske eksempler fra gennemførte udbud.

Foruden udbudslovens regler findes særlige regler for statslige institutioner, som skal øge anvendelsen af miljø- og klimafremmende initiativer i indkøb, herunder cirkulære om energieffektivisering i statens institutioner og cirkulære om sikring af bæredygtigt træ i statens aftaler om indkøb.

En række konkrete initiativer blev igangsat under den tidligere regering, som led i strategi for grønne offentlige indkøb, for at udbrede grønne tiltag i offentlige indkøb. Flere af disse initiativer er gennemført. Der er bl.a. blevet oprettet to kompetenceudviklingsforløb for offentlige indkøbere og udbudskonsulenter, som bl.a. har fokus på at uddanne indkøbere i at tænke grønne elementer ind i deres indkøb. Et andet initiativ omhandler "grønne datacentre", hvor Digitaliseringsstyrelsen har afdækket muligheder for at stille grønne krav til indkøb af datacentre og datacentrerede ydelser. Dette har resulteret i en igangværende afprøvning af EU's grønne indkøbskriterier for datacentre i relevante offentlige udbud.

Danske Regioner lancerede indkøbsstrategien "Vi handler for patienterne – effektive indkøb, der hjælper patienter og klima" i 2020, hvori regionerne ønsker at opnå grønne indkøb som normen. Blandt indsatsområderne er grønne krav i udbud og udvikling af fælles kravspecifikationer inden, fx emballage.

Endelig har Kommunernes Landsforening lanceret indkøbsstrategien "Indkøb med mening", hvor bæredygtige indkøb udgør det ene af tre handlingsområder. Blandt indsatsområderne er understøttelse af kommunerne med at indarbejde bæredygtige målsætninger i kommunernes indkøbspolitik.

### 3.2 Positiv udvikling i andelen af udbud med potentielle grønne elementer

Det registreres ikke et centralt sted, hvorvidt et udbud indeholder grønne elementer. For alligevel at få et vist overblik over andelen af udbud, der potentielt indeholder grønne elementer, har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anvendt en metode, hvor en søgealgoritme har foretaget en kortlægning af "grønne" ord i udbudsmaterialer for en større stikprøve af danske EU-

<sup>27</sup> Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: "Gennemførelse af grønne udbud: Vejledning om udbudslovens muligheder" (2022).

---

udbud. Formålet er at identificere udbud, hvor ordregiver gennem sit ordvalg indikerer, at udbuddet indeholder et grønt element. Se boks 3.1 for en nærmere beskrivelse af metoden for undersøgelsen.

Der findes ikke en egentlig definition af, hvornår et udbud indeholder et grønt element. I styrelsens undersøgelse defineres et udbud med et grønt element ved, at der fra ordregivers side er anvendt et eller flere ord i udbudsmaterialet, som indikerer, at ordregiver aktivt har anvendt tiltag, der har til formål at reducere miljø- eller klimapåvirkning gennem sit indkøb, herunder fx i produktion, anskaffelse, anvendelse eller ved genanvendelse.

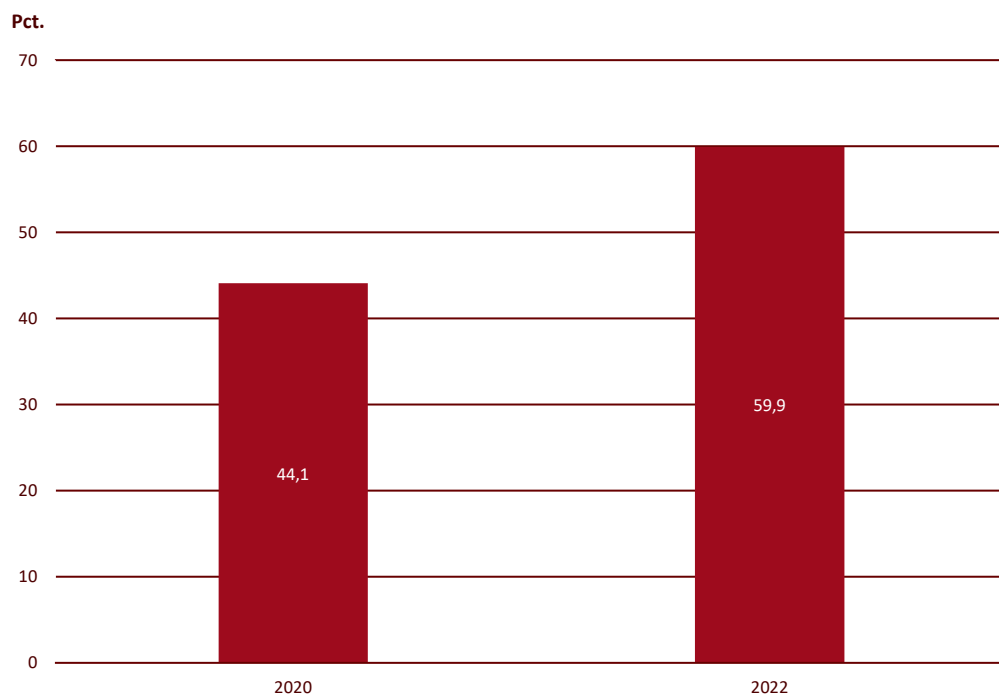
På baggrund af input fra en række aktører er der udarbejdet en liste med 74 grønne ord, som kan indikere, om et udbud indeholder grønne elementer. Listen indeholder brede ord såsom "miljø" men også mere specifikke ord såsom "mikroplast". Ordlisten er uændret i forhold til undersøgelsen fra 2020 således, at det er muligt at vurdere udviklingen over tid. Listen fremgår af tabel B1 i bilaget til dette kapitel.

Undersøgelsen giver samlet set et billede af, i hvor mange udbud ordregiveren har inddraget klima- og miljøhensyn. Der er med undersøgelsen ikke foretaget en individuel vurdering af udbuddene. I nogle af de identificerede udbud kan der fx blot være tale om hensigtserklæringer om at reducere klima- og miljøpåvirkning. For eksempel vælger nogle ordregivere at vedlægge strategier for byggeri, indkøb eller byfornyelse, som ofte indeholder et afsnit, der relaterer sig til miljø- og klimahensyn. Disse udbud vil blive medtaget i undersøgelsen som et grønt udbud, hvis det ikke frasorteres af undersøgelsens opsatte restriktioner, jf. boks 3.1.

Andelen af udbud med et potentielt grønt element er steget markant siden undersøgelsen fra 2020. Med udgangspunkt i ordlisten over grønne ord er der undersøgt i alt 1.428 EU-udbud, der fandt sted i perioden marts 2022 til september 2022. Af disse indeholdt 856 EU-udbud mindst ét grønt ord. Det svarer til, at knap 60 pct. af alle udbuddene potentielt indeholder et grønt element. Det indebærer, at andelen er steget med knap 16 procentpoint siden 2020, jf. figur 3.1.

---

Figur 3.1 Andel EU-udbud med et potentielt grønt element, 2020 og 2022

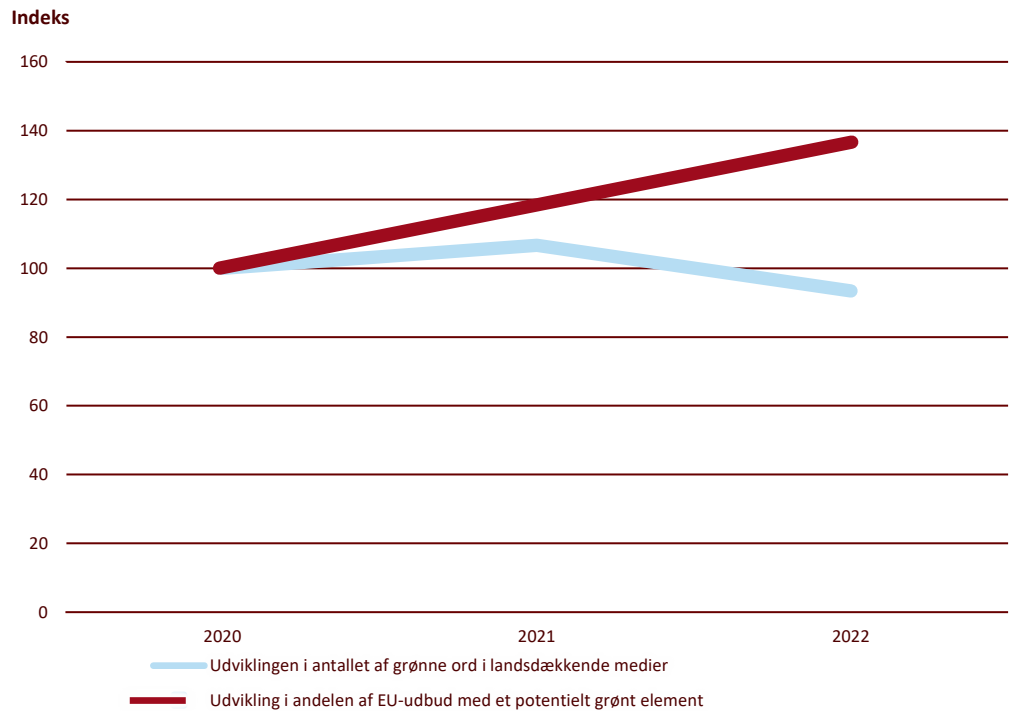


**Anm.:** Tal for 2022 er baseret på udbudsmaterialet fra 856 ud af 1.428 EU-udbud, der er offentliggjort i perioden marts 2022 - september 2022. Der er samlet set søgt efter 74 unikke grønne ord, som fordeler sig over 1.450 afarter af grønne ord. Figur 5.1b viser fordelingen af unikke grønne ord, hvor der tages udgangspunkt i grundstammen af de 74 unikke grønne ord og ikke dets afarter. Den lave andel af udbud med kun ét grønt ord kan tilskrives, at visse grønne ord først indgår i opgørelsen, hvis udbudet indeholder mindst ét til grønt ord (se boks 3.3 for metode).

*Kilde: Udbudsmateriale fra danske EU-udbud indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i perioden juni 2019 til marts 2020 og marts-september 2022.*

For at afdække om udviklingen i forekomsten af grønne ord i EU-udbud sker som en konsekvens af en generel tendens om hyppigere grønt sprogbrug i samfundet, har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen opgjort udviklingen i forekomsten af grønne ord i nyhedsbilledet. Forekomsten af 10 udvalgte grønne ord i landsdækkende dagblade er samlet set faldet marginalt 2020-2022, imens forekomsten af grønne ord i ordregivernes udbudsmaterialer som nævnt er steget tydeligt, jf. figur 3.2. Det understøtter, at stigningen i anvendelsen af grønne ord i danske udbud kan være udtryk for en reel styrkelse af ordregivernes fokus på klima- og miljøhensyn.

Figur 3.2 **Udvikling i forekomsten af grønne ord i landsdækkende dagblade og i EU-udbud**



**Anm.:** Baseret på en ordsøgning i mediearkivet Infomedia, hvor der er søgt efter de 10 mest anvendte ord i undersøgelsen af grønne ord i udbudsmaterialet for EU-udbud, hhv. "livscyklus", "Klima", "ISO14001", "Energimærke", "Miljømærke", "CO2", "Udledning", "Verdensmål", "Bæredygtig" og "Svanemærket". Der er kun søgt i landsdækkende dagblade, og der indgår ikke artikler med ens overskrifter i opgørelsen.

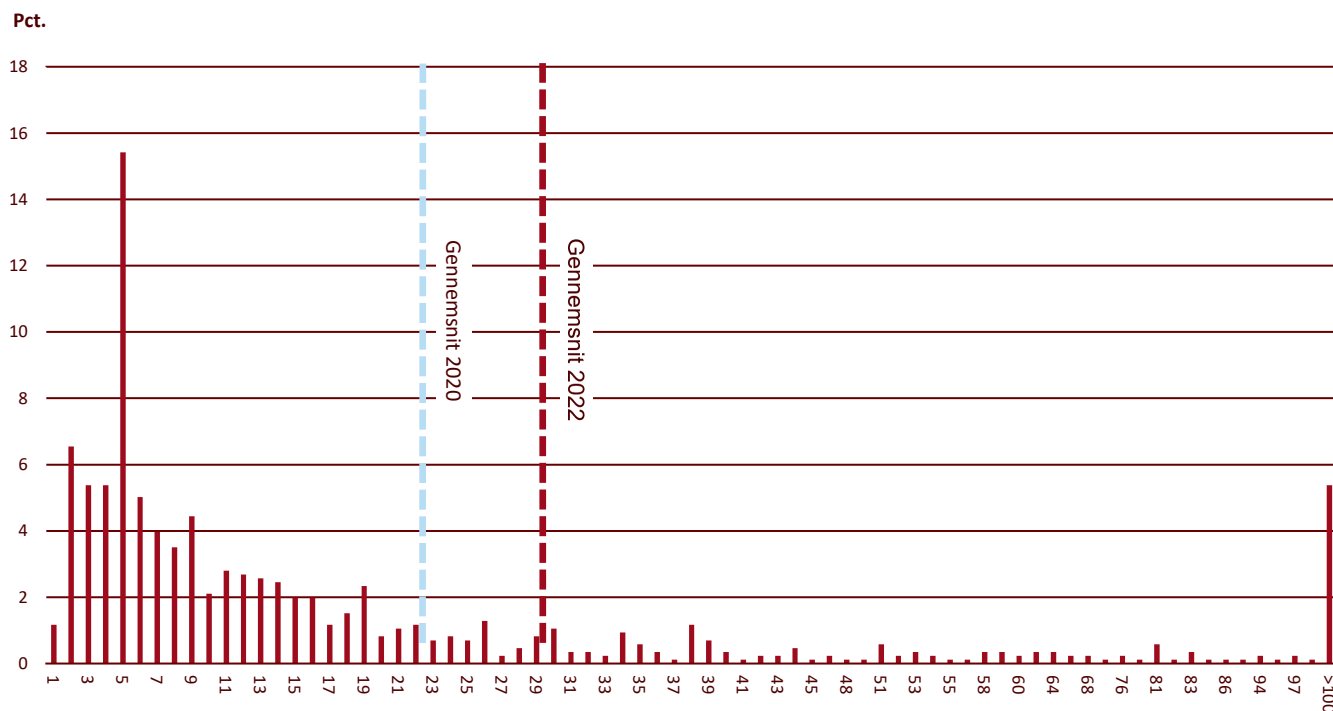
Baseret på udbudsmaterialet fra 856 ud af 1.428 EU-udbud, der er offentliggjort i perioden marts 2022 - september 2022. Der er samlet set søgt efter 74 unikke grønne ord, som fordeler sig over 1.450 afarter af grønne ord. Figur 5.1b viser fordelingen af unikke grønne ord, hvor der tages udgangspunkt i grundstammen af de 74 unikke grønne ord og ikke dets afarter. Den lave andel af udbud med kun ét grønt ord kan tilskrives, at visse grønne ord først indgår i opgørelsen, hvis udbuddet indeholder mindst to grønne ord (se boks 3.1 for metode).

*Kilde: Infomedia og udbudsmateriale fra danske EU-udbud indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i perioden marts-september 2022.*

### 3.3 Flere grønne ord i udbud med større variation

Sammenlignet med undersøgelsen fra 2020 er antallet og variationen af grønne ord steget. Når et udbud har et grønt element, optræder grønne ord typisk ni gange i udbudsmaterialet (medianen). I undersøgelsen fra 2020 var medianen syv grønne ord i de identificerede grønne udbud. Målt på gennemsnittet er udbuddene også blevet mere grønne. I 2022 optræder grønne ord i gennemsnit 29 gange i ordregivers udbudsmateriale sammenlignet med 22 i undersøgelsen fra 2020. Gennemsnittet trækkes op af de godt 5 pct. af udbuddene, som har mere end 100 grønne ord. For denne gruppe er udbudsmaterialet typisk mere omfattende, og mange af ordene optræder ofte i fx en produktliste, en vejledning til et bæredygtigt byggeri eller fx en grøn strategi for en kommune.

Figur 3.3 Fordeling af udbud på antal grønne ord



**Anm.:** Baseret på udbudsmaterialet fra 856 ud af 1.428 EU-udbud, der er offentliggjort i perioden marts 2022 - september 2022. Der er samlet set søgt efter 74 unikke grønne ord, som fordeler sig over 1.450 afarter af grønne ord. Figur 5.1b viser fordelingen af unikke grønne ord, hvor der tages udgangspunkt i grundstammen af de 74 unikke grønne ord og ikke dets afarter. Den lave andel af udbud med kun ét grønt ord kan tilskrives, at visse grønne ord først indgår i opgørelsen, hvis udbuddet indeholder mindst et til grønt ord (se boks 3.1 for metode). Udviklingen fra 2020 til 2021 i antal grønne ord er signifikant.

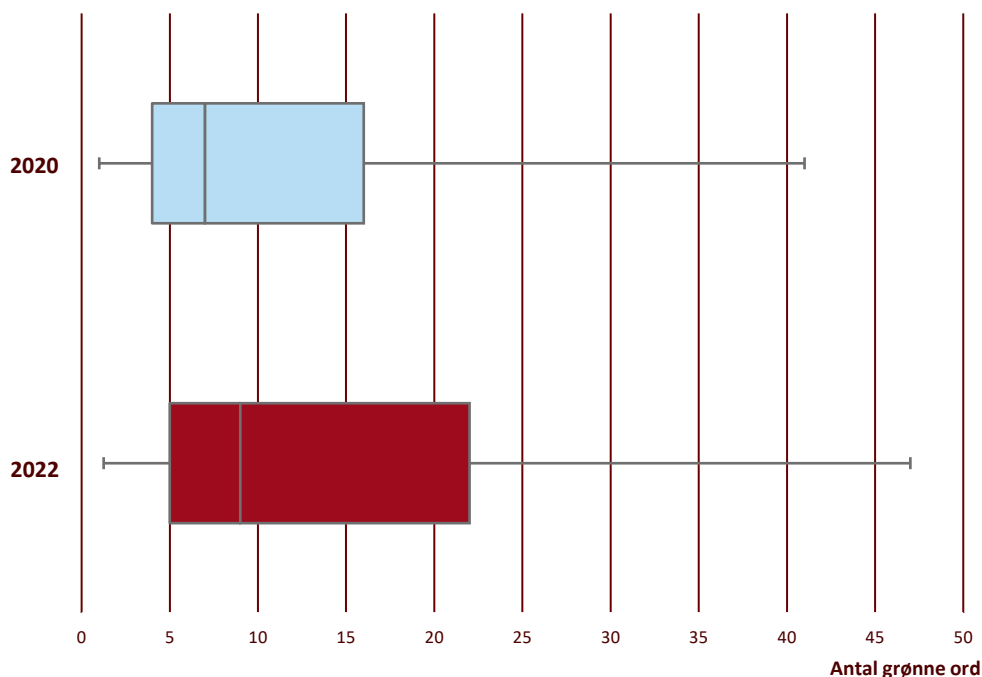
Kilde: Udbudsmateriale fra danske EU-udbud indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i perioden juni 2019 til marts 2020 og marts-september 2022.

Størstedelen af de udbud, der potentielt indeholder et grønt element, indeholder flere grønne ord, jf. figur 3.3. Kun godt 1 pct. af udbuddene indeholder således et enkelt grønt ord. Det skyldes særligt metoden for undersøgelsen, hvor nogle grønne ord skal ledsages af et yderligere grønt ord, for at indgå i undersøgelsen, jf. boks 3.1.

Fra undersøgelsen i 2020 til 2022 ses særligt, at spredningen i forekomsten af grønne ord er øget, jf. figur 3.4. Derudover indeholder flere EU-udbud et højt antal grønne ord, hvormed udviklingen i grønne ord ikke alene er drevet af få outliers.

Forekomsten af udbud med få grønne ord (nedre kvartil) er nogenlunde fastholdt mellem de to undersøgelser. Der er således fortsat en større andel EU-udbud med kun få grønne ord. Samlet set er udviklingen mellem 2020 og 2022 dermed særligt drevet af tilkomsten af flere udbud med et større antal grønne ord.

Figur 3.4 Fordeling af antallet af grønne ord ved EU-udbud, 2020 og 2022



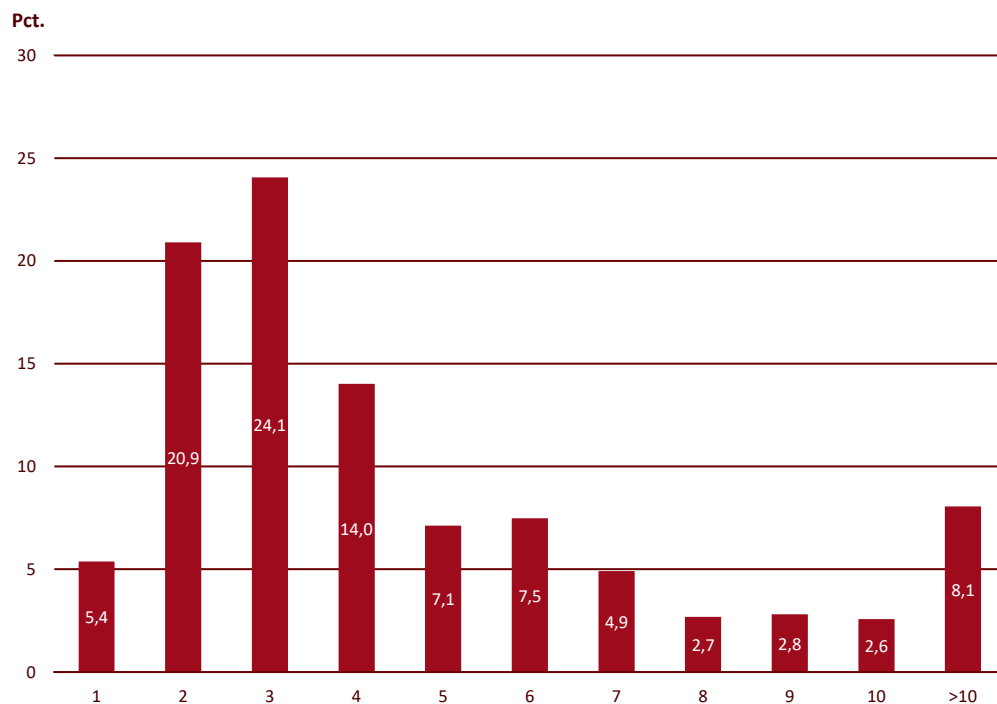
**Anm.:** Baseret på udbudsmaterialet fra 856 ud af 1.428 EU-udbud, der er offentliggjort i perioden marts 2022 - september 2022. Der er samlet set søgt efter 74 unikke grønne ord, som fordeler sig over 1.450 afarter af grønne ord. EU-udbud med over hhv. 41 grønne ord i 2020 og 47 grønne ord i 2022 anses for at udgøre outliers i boksplottet. Fra venstre mod højre vises hhv. mindsteværdi, nedre kvartil, median, øvre kvartil og maksimumsværdi for antallet af grønne ord inden for grænserne af boksplottet.

*Kilde: Udbudsmateriale fra danske EU-udbud indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i perioden juni 2019 til marts 2020 og marts-september 2022.*

Udbud, der har grønne ord, indeholder typisk to-tre *forskellige grønne ord*, mens godt 8 pct. af udbuddene indeholder mere end 10 forskellige grønne ord, *jf. figur 3.5*. Variationen i grønne ord er steget siden undersøgelsen fra 2020. I 2022 indeholder halvdelen af udbuddene i undersøgelsen mere end tre forskellige grønne ord, mens niveauet kun udgjorde en tredjedel i undersøgelsen fra 2020.



Figur 3.5 Fordeling af udbud med antal forskellige unikke grønne ord



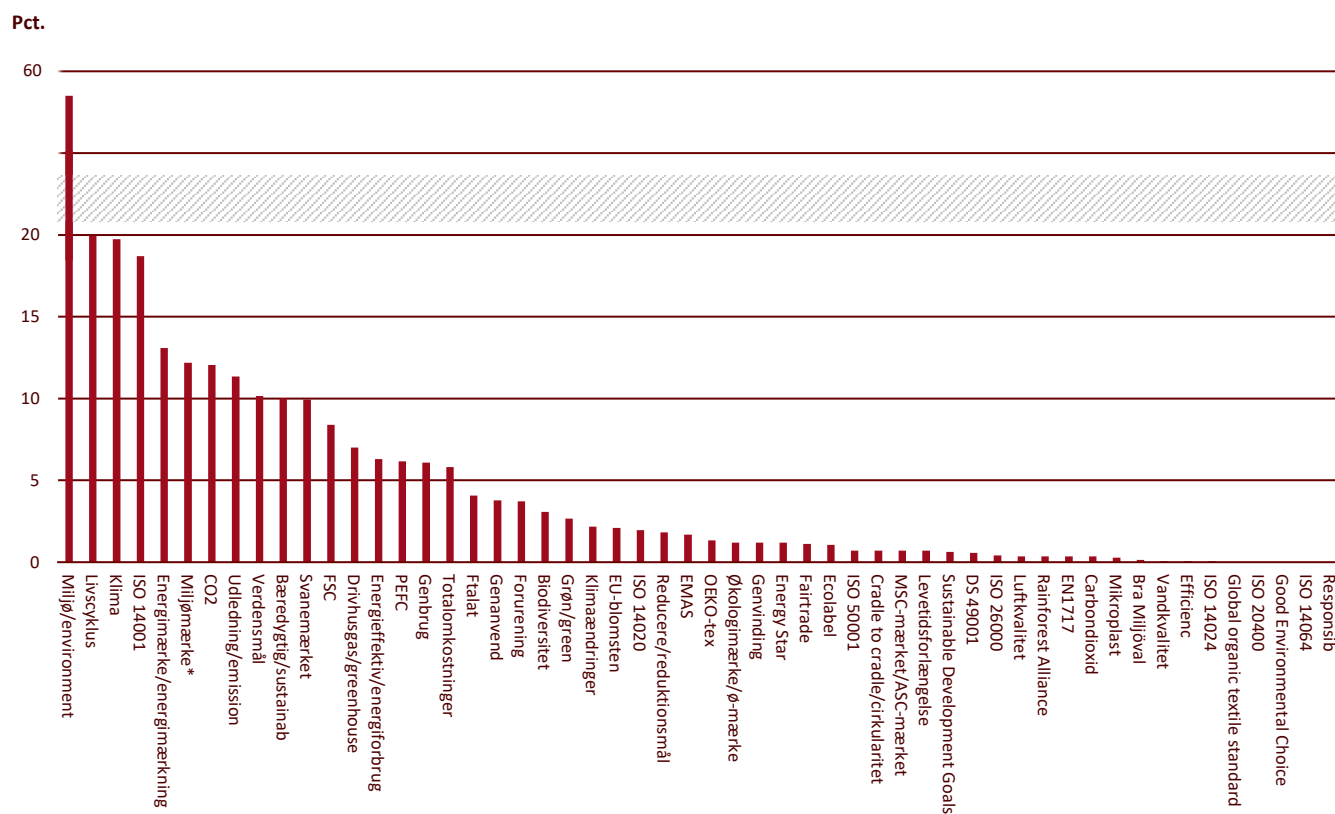
**Anm.:** Baseret på udbudsmaterialet fra 856 ud af 1.428 EU-udbud, der er offentliggjort i perioden marts 2022 - september 2022. Der er samlet set søgt efter 74 unikke grønne ord, som fordeler sig over 1.450 afarter af grønne ord. Figur 3.3 viser fordelingen af unikke grønne ord, hvor der tages udgangspunkt i grundstammen af de 74 unikke grønne ord og ikke dets afarter. Den lave andel af udbud med kun ét grønt ord kan tilskrives, at visse grønne ord først indgår i opgørelsen, hvis udbuddet indeholder mindst to grønne ord (se boks 3.1 for metode).

Kilde: Udbudsmateriale fra danske EU-udbud indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i perioden marts-september 2022.

### 3.4 "Miljø" nævnes i halvdelen af alle EU-udbud

Godt 55 pct. af udbuddene i den undersøgte periode indeholder variationer af ordet "miljø", jf. figur 3.6. Sammenlignet med undersøgelsen fra 2020 er der tale om en stigning på knap 16 procentpoint. Alle ord i opgørelsen har flere variationer af samme stamord. Fx dækker "miljø" over variationerne "ikkemiljøbelastende", "miljøkrav", "miljømærke" mv.

Figur 3.6 Andel af alle udbud i perioden, som indeholder det pågældende grønne ord, 2022



**Anm.:** Baseret på udbudsmaterialet fra 1.428 EU-udbud, der er offentliggjort i perioden marts 2022 – september 2022. Der er samlet set søgt efter 74 unikke grønne ord, som fordeler sig over 1.597 afarter af grønne ord. Se bilag tabel B1 for en oversigt over de søgte ord. Andelenes summer ikke til det samlede andel udbud med grønne ord, idet et udbud kan indeholde flere grønne ord, hvormed andelenes overlapper. Nogle af ordene vil have en lav andel, fordi meget generiske afarter af ordene sorteres fra, og fordi nogle af ordene kun tæller med, hvis de er ledsaget af et andet grønt ord. Disse to restriktioner påvirker fx andelen af ord for "bæredygtig" og "biodiversitet", som i sin grundform er for generiske til at kunne identificere grønne elementer i udbudsmaterialet.

\*Ordet "miljømærke" er en underkategori under "miljø", og indgår derfor også i søjlen for "miljø".

Kilde: Udbudsmateriale fra danske EU-udbud indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i perioden marts-september 2022.

Der er som nævnt sket en stigning i andelen af udbud med grønne ord fra ordlisten. Blandt de grønne ord, som er steget særligt, er "livscyklus", "ISO 14001" og "verdensmål". Ordene indgår i mere end dobbelt så mange udbud, som i den forrige undersøgelse.

Ligesom i den tidligere undersøgelse varierer ordene fra at være mere overordnede betegnelser såsom "klima", "bæredygtighed" og "CO2" til ord, som indikerer, at der anvendes et specifikt mærke eller standard såsom "Svanemærket", "FSC-mærket" eller "ISO 14001". Disse mere specifikke betegnelser antages at være en stærkere indikation af, om et udbud indeholder et reelt, grønt element, da ordene som oftest angives i forbindelse med ordregivers krav til anskaffelsen. Det kan fx være krav om et mærke eller en standard, hvilket beskrives nærmere i afsnit 3.4 og 3.5 nedenfor.

De grønne ord, som nævnes færrest gange i udbuddene i undersøgelsen, henviser oftest til specifikke standarder og mærker. Det gælder fx "MSC-mærket" vedrørende bæredygtigt fiskeri, som kun er relevant i få, meget specifikke udbud. Desuden vil der naturligt være færre danske udbud, hvori der indgår engelske eller svenske grønne ord. Endelig er der 16 ord på den opstillede liste, som slet ikke fremkommer i udbudsmaterialet, herunder flere grønne standarder såsom ISO 21931 om bæredygtigt byggeri.

En del af ordene kan grupperes under følgende tre temaer: total- og livscyklusomkostninger, grønne mærker samt grønne standarder. I de følgende afsnit ses nærmere på, hvordan ordregiverne anvender ordene i deres udbud inden for disse tre overordnede temaer.

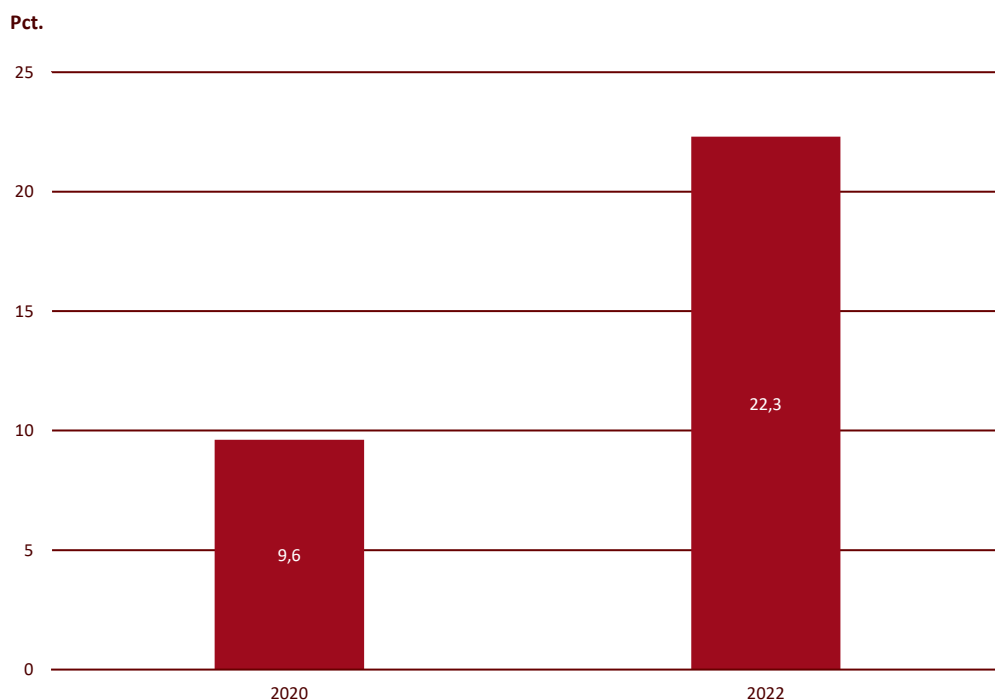
### 3.5 Benævnelsen af total- og livscyklusomkostninger er fordoblet

Flere ordregivere har fokus på total- og livscyklusomkostninger i deres EU-udbud. Godt 22 pct. af alle udbud i undersøgelsen nævner mindst ét ord, der relaterer sig til total- og livscyklusomkostninger, jf. figur 3.7. Der er tale om en væsentlig stigning sammenlignet med undersøgelsen fra 2020, hvor andelen udgjorde knap 10 pct.

Totalomkostninger eller *total cost of ownership* (TCO) er et mål for et produkts totale omkostninger i hele brugsperioden, hvor alle nuværende og fremtidige omkostninger indregnes. Beregninger af totalomkostninger kan hjælpe ordregivere til at vælge det produkt, der samlet set, og gennem hele produktets levetid, er det billigste, fremfor alene at se på, hvad der er billigst i indkøbspris.

Livscyklusomkostninger eller *life-cycle costing* (LCC) er et mål for de direkte og indirekte omkostninger, der er ved et produkt i hele produktets levetid. Et produkts livscyklusomkostninger medtager omkostninger, der ligger uden for ordregivers anskaffelses- og brugsperiode. Dette indebærer fx produktets mulighed for at blive genanvendt eller bortskaffet, omkostninger til miljøeksternaliteter både i udvinding af en ressource, CO<sub>2</sub>-påvirkning gennem brugsperioden mv.

Figur 3.7 Andel EU-udbud, der indeholder ord, der relaterer sig til total- og livscyklusomkostninger

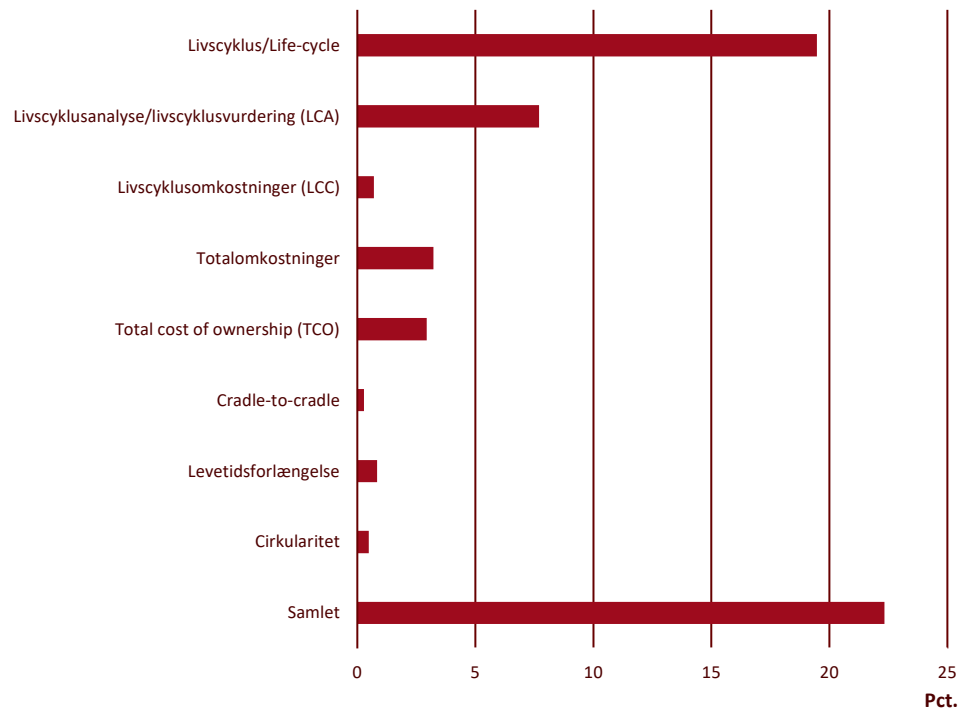


**Anm.:** For 2022 er opgørelsen baseret på 1.428 EU-udbud, der er offentliggjort i perioden marts 2022 – september 2022. Samlet set er der 319 EU-udbud, hvori der indgår ét eller flere ord, der relaterer sig til total- og livscyklusomkostninger. Der er søgt efter seks unikke ord med samlet set 76 variationer af ordene, hvor der tages højde for bl.a. bindestreger, forskellige endelser på ordene, sprog, forkortelser m.v.

Kilde: Udbudsmateriale fra danske EU-udbud indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i perioden juni 2019 til marts 2020 og marts-september 2022.

Der nævnes oftest ord, der relaterer sig til "livscyklus", mens "totalomkostninger" eller "TCO" nævnes sjældnere, *jf. figur 3.8*. Sammenlignet med undersøgelsen fra 2020 nævner markant flere ordregivere livscyklus i deres udbudsmateriale. Godt 19 pct. af udbuddene indeholder ordet livscyklus i 2022, mens andelen var godt 5 pct. i 2020. Det fremgår af udbudsmaterialet, at udbuddene typisk nævner livscyklus i forbindelse med en hensigtserklæring om, at ordregiver ønsker, at der tages højde for livscyklusomkostninger.

**Figur 3.8 Andel EU-udbud, der indeholder grønne ord, der relaterer sig til total- og livscyklusomkostninger**



**Anm.:** Baseret på 1.428 EU-udbud, der er offentliggjort i perioden marts 2022 – september 2022. Samlet set er der 319 EU-udbud, hvori der indgår ét eller flere ord, der relaterer sig til total- og livscyklusomkostninger. Der er søgt efter seks unikke ord med samlet set 76 variationer af ordene, hvor der tages højde for bl.a. bindestreger, forskellige endelser på ordene, sprog, forkortelser m.v.

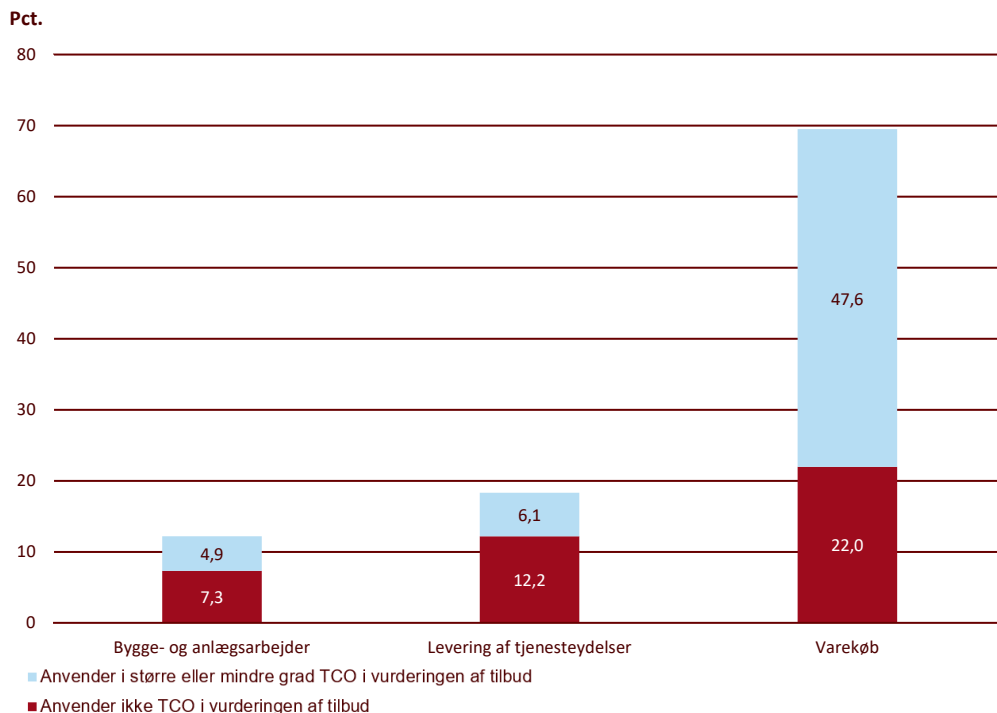
*Kilde: Udbudsmateriale fra danske EU-udbud indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i perioden marts-september 2022.*

Beregning af produkters totalomkostninger er traditionelt en økonomisk beregning, som samler et produkts anskaffelsesomkostninger og driftsomkostninger. En totalomkostningsberegning synliggør ofte, at produkter med en høj anskaffelsesomkostning har lavere løbende driftsomkostninger og dermed en lavere samlet totalomkostning. Det fører til et tilvalg af løsninger med lave driftsomkostninger i form af eksempelvis et lavt energi- vand- eller benzinforsbrug, hvilket giver afledte miljøbesparelser. Brug af en totalomkostningstilgang kan således tilskynde til mere bæredygtige løsninger, når energi-, vand- og benzinesparende løsninger i højere grad indregnes i omkostningerne.

Knap 70 pct. af de udbud, hvor ordet totalomkostninger, TCO og/eller *total cost of ownership* indgår, omhandler varekøb, mens bygge- og anlægsarbejder udgør godt 12 pct., *jf. figur 3.9*.

Det kan være enklere at beregne TCO i udbud vedrørende varekøb, fordi varerne har en levetid, der kan beregnes. Derudover findes der værktøjer, der kan hjælpe både ordre- og tilbudsgiver i at udarbejde TCO-beregninger for forskellige konkrete varekøb.<sup>28</sup>

**Figur 3.9 Fordelingen af udbud, der indeholder variationer af ordet totalomkostninger, på kontrakttype**



**Anm.:** Baseret på 82 EU-udbud, der indeholder ordene "totalomkostninger", "TCO" og/eller "Total cost of ownership", der er offentliggjort i perioden marts 2022 - september 2022.

*Kilde: Udbudsmateriale fra danske EU-udbud indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i perioden marts-september 2022.*

For at undersøge i hvilken sammenhæng totalomkostninger nævnes, er der foretaget en gennemgang af udbudsmaterialet for udbud, der indeholder ord, der relaterer sig til totalomkostninger.<sup>29</sup> Gennemgangen viste, at i godt halvdelen af de udbud, hvor totalomkostninger nævnes, anvender ordregiver totalomkostninger til at evaluere tilbud. Det vil sige, at tilbuddet bliver evalueret på baggrund af totalomkostningerne enten som det eneste kriterium eller som et del- eller underkriterium. Niveauet er omtrent det samme som i undersøgelsen fra 2020.

Det er særligt i udbud af varekøb, at totalomkostningerne inddrages i vurderingen af tilbud. I de udbud, hvor ordregiver ikke anvender totalomkostninger i evalueringen af tilbuddene, nævnes ordet bl.a. i forbindelse med hensigtsserklæringer om, at der i udførelsen af opgaven skal være fokus på totalomkostninger.

<sup>28</sup> TCO-værktøjer for flere varegrupper findes hjemmesiden "Den ansvarlige Indkøber", som huser en lang række guides og værktøjer til at inddrage miljø- og klimahensyn.

<sup>29</sup> Gennemgangen er baseret på udbudsmateriale, der indeholder ordene "TCO", "Total cost of ownership" og "Totalomkostninger" samt variationer af ordene.

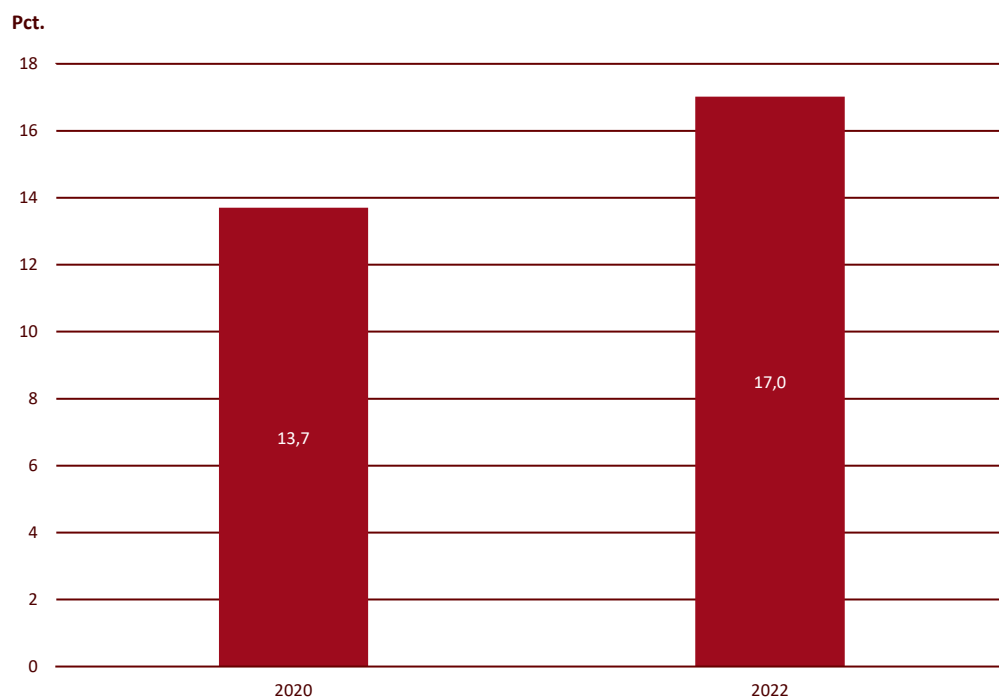
### 3.6 Flere nævner grønne mærker i deres EU-udbud

Miljø- og klimahensyn kan inddrages i udbud ved at kræve grønne mærker. Ordregiver kan vælge at kræve, at en vare eller ydelse er forsynet med et bestemt mærke som dokumentation for de specifikke egenskaber, eller at anskaffelsen lever op til de bagvedliggende mærkekrav. Kravene bag mærkerne kan være med til at skubbe et marked i en grønnere retning, ligesom et krav om et grønt mærke kan lette byrden ved dokumentation for ordre- og tilbudsgiver.

Når mærkekrav anvendes i offentlige udbud skal kravene være forbundet med kontraktens genstand og være egnede til at definere genstandens egenskaber. Ordregiver skal således have kendskab til, hvilke krav de enkelte mærker stiller, og om de er tilgængelige og relevante inden for det sortiment, der udbydes. Ordregiver har desuden pligt til at acceptere andre mærker, der opfylder tilsvarende mærkekrav, og anden passende dokumentation, der viser, at tilbuddet lever op til kravene i mærket.

Samlet set nævnes miljø- og klimamærker i 17 pct. af alle EU-udbud i undersøgelsen, *jf. figur 3.10*. Dette udgør en stigning på godt 3 procentpoint sammenlignet med undersøgelsen fra 2020.

Figur 3.10 Andel EU-udbud, der indeholder grønne mærker

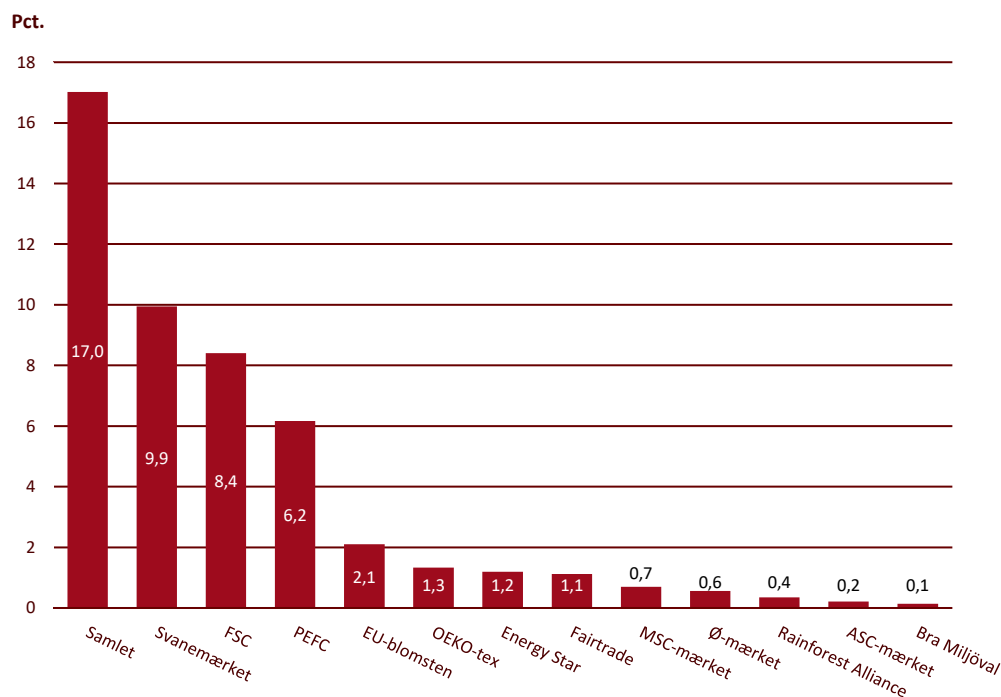


**Anm.:** For 2022 er opgørelsen baseret på 1.428 EU-udbud, der er offentliggjort i perioden marts 2022 – september 2022. Samlet set er der 243 EU-udbud, hvori der indgår ét eller flere ord, der indeholder forskellige grønne mærker. Der er søgt efter seks unikke ord med samlet set 105 variationer af ordene, hvor der tages højde for bl.a. bindestreger, forskellige endelser på ordene, sprog, forkortelser m.v.

*Kilde: Udbudsmateriale fra danske EU-udbud indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i perioden juni 2019 til marts 2020 og marts-september 2022.*

Flere mærker har karakter af at være baseret på en livscyklusanalysetankegang. Det drejer sig bl.a. om Svanemærket, EU-blomsten og det svenske mærke Bra Miljöval. Knap 10 pct. af udbuddene i undersøgelsen har nævnt Svanemærket, hvilket tyder på en forholdsvis udbredt anvendelse af dette mærke, *jf. figur 3.10*.

Figur 3.11 Andel EU-udbud med benævnelse af specifikke grønne mærker



**Anm.:** Baseret på udbudsmaterialet fra 1.428 danske EU-udbud, der er offentliggjort i perioden marts 2022 til og med september 2022. Samlet set er der 243 EU-udbud, hvori der indgår ét eller flere af de fremhævede mærker fra figuren. Der er søgt efter 11 unikke ord med samlet set 105 variationer af ordene, hvor der tages højde for bl.a. bindestreger, forskellige endelser på ordene, sprog, forkortelser m.v.

Kilde: Udbudsmateriale fra danske EU-udbud indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i perioden marts-september 2022.

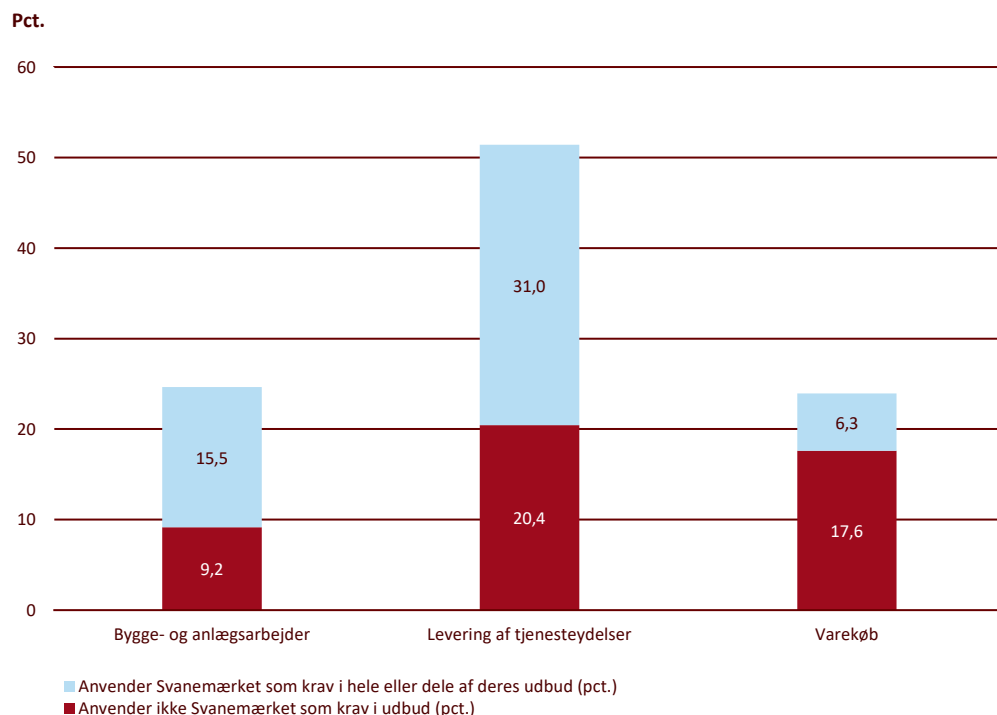
Flere af de mærker, som anvendes i mindre grad, omhandler specifikke produktgrupper såsom fisk, træ eller computerudstyr. Det er derfor naturligt, at mærkerne ikke anvendes særlig ofte.

Statslige ordregivere er forpligtet til at stille krav om bæredygtigt træ ved de opgaver, hvor det er relevant.<sup>30</sup> I opgørelsen har godt 8 pct. af alle udbuddene nævnt enten FSC- eller PEFC-certificeringen, som begge omhandler bæredygtigt træ. Tallene viser dog ikke, om der er anvendt krav til bæredygtigt træ i alle de udbud, hvor det kunne være relevant at stille krav om bæredygtigt træ.

Det mest udbredte mærke, Svanemærket, nævnes oftest som et krav ved tjenesteydelsesopgaver såsom rengøring, kantinedrift og tøjvask, jf. figur 3.12. Godt halvdelen af de udbud, hvor Svanemærket nævnes, omhandler levering af tjenesteydelser. Det er ofte opgaver, som indeholder rengørings- og vaskemidler, hvor ordregiver anvender mærket som krav eller vægter mærket og kriterierne bag mærket positivt i evalueringen af tilbud.

<sup>30</sup> Statslige ordregivere er forpligtet til at overholde forskellige bæredygtighedskrav. For yderligere information om bæredygtighedskrav se hjemmesiden [Denansvarligeindkoeb.dk](https://denansvarligeindkoeb.dk).

**Figur 3.12 Fordelingen af udbud, der indeholder variationer af ordet Svanemærket, på kontrakttype**



**Anm.:** Baseret på 142 EU-udbud, der indeholder ordet "Svanemærket" eller variationer heraf såsom "svanen", "svanemærkekriterierne" m.v., offentliggjort i perioden marts 2022 – september 2022.

*Kilde: Udbudsmateriale fra danske EU-udbud indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i perioden marts-september 2022.*

I mere end halvdelen af de udbud, hvor Svanemærket er nævnt, anvendes mærket til at stille krav til hele eller dele af udbuddet. I de resterende udbud nævnes mærket fx i forbindelse med en generel indkøbspolitik eller en vedlagt vejledning for bæredygtigt byggeri til et udbud om byggerådgivning. Andelen af udbud, hvor Svanemærket anvendes som krav, er omtrent den samme som i undersøgelsen fra 2020.

Det varierer inden for kontrakttyper, hvorledes Svanemærket anvendes som krav eller blot nævnes i udbuddene. I knap to tredjedele af udbuddene af tjenesteydelser, hvor Svanemærket er nævnt, anvendes mærket til at stille krav i hele eller dele af udbuddet, mens det samme er tilfældet for godt en tredjedel af udbuddene vedrørende varekøb, jf. figur 3.12. Når Svanemærket nævnes som krav ved udbud af bygge- og anlægsarbejder er det som oftest krav til en mindre del af ydelsen, fx i forbindelse med rengøring, træ, maling mv.

### 3.7 Miljøledelse anvendes oftest som grøn standard

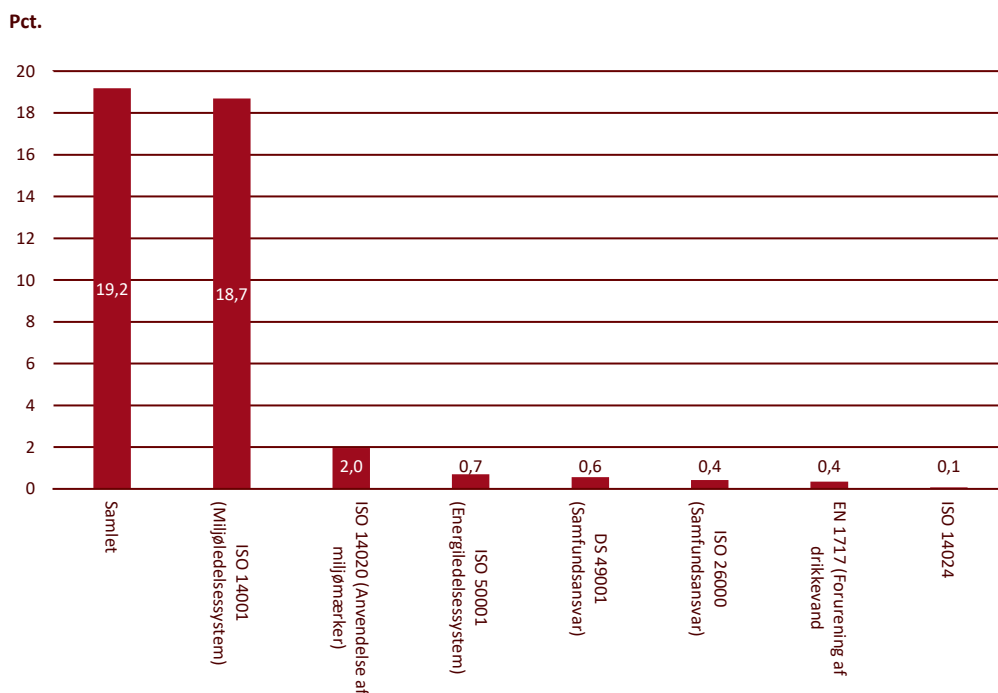
Ordregiver kan vælge at kræve, at en ansøger eller en tilbudsgiver fremlægger certifikater udstedt af uafhængige organer til bekræftelse af, at ansøgeren eller tilbudsgiveren opfylder bestemte kvalitetssikringsstandarder, miljøledelsessystemer eller miljøledelsesstandarder. For eksempel er det muligt at anvende standarder i forbindelse med at stille krav om klassificeringen af materialer eller tilgange i leveringen af tjenesteydelser, således at mere klimavenlige materialer eller løsninger anvendes af leverandøren.

Anvender ordregiver specifikke standarder i sine udbud, skal ordregiver sikre sig, at standarden indeholder relevante krav, som er knyttet til kontraktens genstand, og at anvendelsen sker i overensstemmelse med de generelle principper, herunder proportionalitetsprincippet.



Samlet set nævner ordregiverne grønne standarder i godt 19 pct. af udbuddene i undersøgelsen, jf. figur 3.13. Andelen er primært båret af standarden ISO 14001 om miljøledelse. ISO 14001 indebærer en oplæring af en organisation i at risikovurdere miljøforhold og implementere miljø- og bæredygtighedsmål. Andre standarder i den opstillede liste, nævnes i intet eller i et meget begrænset omfang i udbuddene i perioden.<sup>31</sup>

Figur 3.13 Andel EU-udbud med benævnelse af grønne standarder



**Anm.:** Baseret på udbudsmaterialet fra 1.428 danske EU-udbud, der er offentliggjort i perioden marts 2022 til og med september 2022. Samlet set er der 274 EU-udbud, hvor der indgår ét eller flere af de fremhævede standarder fra figuren. Der er søgt efter 17 unikke standarder, hvoraf otte standarder fremgik af udbuddene med samlet set 46 variationer af ordene, hvor der tages højde for bl.a. bindestreger, forskellige endelser på ordene, sprog, forkortelser m.v.

Kilde: Udbudsmateriale fra danske EU-udbud indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i perioden marts-september 2022.

Det er rundt regnet 40 pct. af de udbud, hvor ISO 14001 er nævnt, der indeholder et krav til implementering af standarden eller en lignende standard eller fremgangsmåde. I undersøgelsen fra 2020 indeholdt 50 pct. af udbud krav til ISO 14001-certificering. Der er således et fald i andelen af udbud, hvor certificeringen udgør et krav. Standarden nævnes ofte i forbindelse med, at ordregiver tilkendegiver, at leverandøren *bør* arbejde systematisk med miljøledelse, hvor der henvises til ISO 14001 som eksempel.

Ligesom i den forrige undersøgelse er størstedelen af de udbud, hvor ISO 14001 nævnes, udbudt af offentligtretlige organer, herunder særligt forsyningsvirksomheder. Det er i undersøgelsen ofte forsyningsvirksomhederne, der selv er certificeret med standarden, og de stiller således krav om, at tilbudsgivere også skal være certificerede. De resterende udbud, hvor ISO 14001 nævnes, er primært kommunale.

<sup>31</sup> Se bilag tabel B1 for et overblik over søgte standarder og antallet af gange standarden er nævnt.

### Boks 3.1 Metodik for identifi- cering af udbud med grønne ele- menter

For at identificere hvilke udbud, der har grønne elementer, har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anvendt et søgeprogram, der gennem søger udbud på baggrund af en prædefineret liste over grønne ord. Styrelsen har indsamlet det fulde udbudsmateriale for samtlige danske EU-udbud i perioden marts 2022 til september 2022, og har på baggrund heraf undersøgt, hvor mange af udbudene som har et grønt element.

Listen af grønne ord er baseret på en gennemgang af materiale fra relevante aktører, der beskæftiger sig med grønne indkøb såsom Miljøministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Forum for Bæredygtige Indkøb, diverse interesseorganisationer, Statens og Kommunernes Indkøbsservice (SKI), EU-Kommissionen mfl. Endelig har relevante organisationer haft mulighed for at komme med bemærkninger og input til listen. Samlet set er gennemgangen endt ud i 74 grundord, som kan indikere, at et udbud indeholder et grønt element. Ordene varierer fra at være meget brede, såsom ordet "miljø", til at være mere fagspecifikke, såsom ordet "mikroplast". De unikke ord kan staves på forskellige måder og angives på forskellige sprog. Fx kan grundordet "totalomkostninger" angives på tre forskellige måder: "totalomkostninger", "TCO" og "total cost of ownership". Bilaget *tabel B.1* indeholder en oversigt over den samlede ordliste.

For hvert udbud blev der fremsøgt ord i alle doc-, docx-, xls- og søgbare pdf-filer i udbudsmaterialet. Søgningssystemet (som er udviklet i KFST og skrevet i Python) finder for hvert udbud antallet af matchende grønne ord uanset ordets endelse, begyndelse, kontekst eller sætningskonstruktion. Programmet registrerer derved både sammensatte ord og forskellige endelser på ordene. I undersøgelsen baseret på udbudsmateriale fra 2022 fandt programmet i alt 5.303 forskellige afarter af de 74 ord.

Programmets første søgning, uden restriktioner, fandt, at samtlige udbud i undersøgelsen indeholdt mindst ét grønt ord. Dette skyldes særligt ordet "arbejdsmiljø", som indgår i de fleste udbud. Det blev således klart, at der var behov for at indføre restriktioner på ordene – dels for at fjerne ord, der ikke relaterede sig til undersøgelsen, dels for at finde et mere realistisk mål for udbud med et grønt element. Det var derfor nødvendigt at foretage en gennemgang af ordenes relevans. Processen for gennemgangen var som følger:

1. På baggrund af den grønne ordliste på 74 grundord med 151 variationer resulterede den første søgning i 5.303 forskellige afarter af ordene. Mange af disse ord er ikke relevante for undersøgelsen; fx indgik ordene *Grønland*, *akklimatisering* og *arbejdsmiljø*. Dertil viste søgningen, at samtlige 1.428 udbud i undersøgelsen indeholdt mindst ét af disse "grønne" ord.
2. På baggrund af en manuel gennemgang af de 5.303 ord blev det vurderet, om ordene overordnet kunne antages helt eller delvis at relatere sig til et grønt element. Dette efterlod 3.908 ord i analysen, der meget bredt kan tænkes at være grønne. Ud fra denne afgrænsning viste 94 pct. af udbuddene sig at indeholde et grønt element. Ord, der blev sorteret fra, var fx ordet "galgemaster", der blev søgt frem grundet det grønne ord "EMAS", der er en forkortelse af "Eco-Management and Audit Scheme". Et andet eksempel er ordet "havnemiljø", der blev fremsøgt pga. ordet "miljø".
3. For at undersøgelsen bedst muligt afspejler udbud, hvor ordregiver aktivt har inddraget miljø- og klimahensyn, er der fastsat yderligere restriktioner for, hvornår et ord indgår i undersøgelsen. Ud fra den nye ordliste på 3.908 ord er der på baggrund af fire restriktioner frasorteret yderligere ord. De fire restriktioner udgjorde følgende:
  - En lidt mere finmasket gennemgang af ordene, hvor ord, som ikke umiddelbart i sig selv indikerer et grønt element, frasorteres (fx "Miljøstyrelsen", "klimajakke", "genbrugsstation" mv.). At et udbud er foretaget af Miljøstyrelsen eller omhandler en genbrugsstation, er således ikke i sig selv udtryk for, at ordregiver har forsøgt at inddrage bæredygtige elementer i udbuddet.
  - Ord, som anvendes meget ofte og kan være udtryk for generiske ord eller standardkrav/standardsætninger, sorteres fra. Det er fx ord som "miljø", som samlet set nævnes 24.976 gange i udbudsmaterialerne. Hvis ordregiver aktivt har inkorporeret klima- og miljøhensyn i deres udbud, er det forventningen, at meget overordnede ord såsom "miljø" suppleres af andre grønne ord, og udbuddene derfor fortsat vil indgå i undersøgelsen, selvom disse generiske ord sorteres fra.
  - Ord, der definerer en produktkategori eller er meget specifikke, frasorteres. Fx frasorteres ordene "CO<sub>2</sub>-alarm" eller "miljøbakke", der er specifikke produkter,

som ikke i sig selv er udtryk for et grønt element. Dertil er ord såsom "miljøborgmester" eller "miljøbibliotek" sorteret fra, da ordene er meget specifikke og ikke i sig selv indikerer et grønt element.

- Ord, der er en del af et dokumentnavn eller en webadresse, fx "2\_miljøkortlægning\_ra\_02" eller "//www.unorg/sustainabledevelopment/" sorteres fra.

Efter en gennemgang af ordlisten ud fra ovenstående principper er antallet af forskellige ord begrænset til 1.626.

4. Sidst er der foretaget en vurdering af, om de resterende 1.626 ord i sig selv er nok indikation for, om et udbud indeholder et grønt element, eller om det som minimum skal ledsages af ét andet grønt ord i udbudsmaterialet. Dette resulterede i, at 1.242 ud af de 1.626 grønne ord skal ledsages af et andet grønt ord. Fx vurderes det, at det sammensatte ord "miljøkrav" er indikation for et grønt element, hvor det sammensatte ord "bæredygtighed/miljø" skal ledsages af minimum et andet af de grønne ord. Når et ord skal ledsages af et andet, skal det udspringe af et andet af de 74 grundord, som der er søgt efter.

#### *Forbehold*

Opgørelsen giver samlet set et overslag over de udbud, hvor ordregiver har inddraget klima- og miljøhensyn. Restriktionerne har til formål at frasortere ord og dermed udbud, som ikke har et grønt element, men risikerer samtidig at sortere for mange udbud fra. Et grønt ord er dog ikke nødvendigvis ensbetydende med, at udbuddet indeholder et grønt element, ligesom fraværet af grønne ord ikke nødvendigvis betyder, at ordregiver ikke har haft fokus på at fremme bæredygtighed eller andre grønne hensyn.

Metoden indebærer også, at udbud, hvor det er selve opgaven, der er grøn, men hvor der i udbudsmaterialet ikke er specificeret grønne elementer, ikke bliver registreret som et grønt udbud. Fx vil et udbud af elbiler ikke nødvendigvis indgå i opgørelsen, med mindre ordregiver har beskrevet udbuddet med andre grønne ord såsom "klimaneutral" eller "miljøvenlig".

På samme måde kan et udbud have indirekte klima- og miljøeffekter, uden at der stilles særlige krav eller at selve opgaven er grøn. Fx kan der ved en øget digitalisering af en ydelse opstå et mindsket behov for transport af personale eller varer, hvorved udledningen af skadelige partikler mindskes, og dermed mindskes klimabelastningen. Derudover vil der på nogle områder være en grøn udvikling via lovgivning, hvor man på nationalt eller europæisk plan fx forbyder et forurenende materiale eller fremgangsmåde. Udbud som pålægger sådanne krav vil ikke blive betragtet som at indeholde et grønt element, såfremt der ikke stilles yderligere grønne krav til det indkøbte.

Anvendelse af fleksible udbudsprocedurer kan ligeledes bane vejen for nye eller eksisterende grønne løsninger, uden at der på forhånd er stillet krav om et egentligt miljømærke eller et konkurrenceparameter for bæredygtighed. Da det kun er udbudsmaterialet, der undersøges, vil udbud, hvor ordregiver efterfølgende vælger at tilføje grønne elementer i kontakten, ikke indgå i opgørelsen.

# Kapitel 4

## Ændringer af udbudslov

---

Den danske udbudslov blev ændret i 2022, og de nye regler trådte i kraft den 1. juli 2022. Ændringerne har bl.a. til formål at skabe øget klarhed om rammerne for offentlige indkøb samt at styrke små og mellemstore virksomheders muligheder for at levere til den offentlige sektor. Herudover skal ændringerne bidrage til, at rammerne for offentlige indkøb understøtter hensyn til miljøet, sociale hensyn samt ansvarlig virksomhedsførelse.

Ændringerne i udbudsloven udspringer bl.a. af en evaluering af udbudsloven, som blev offentliggjort i maj 2021. Evalueringen inddrog særligt input fra interessenterne på udbudsområdet og undersøgte, hvordan loven med fordel kunne ændres. En del af de gennemførte ændringer vedrører ordregivers mulighed for at gennemføre en effektiv udbudsproces. Der er blandt andet indført en række præciseringer til udbudsloven, som bidrager til klarhed, herunder om hvornår de fleksible udbudsprocedurer kan anvendes, og hvornår der må foretages ændringer i udbudsmaterialet og i kontrakten. Derudover skaber ændringen af udbudsloven bedre mulighed for små virksomheders deltagelse i offentlige udbud, fx ved at begrænse muligheden for at udvælge virksomheder til prækvalifikation på baggrund af omsætning, der overstiger den dobbelte anslåede værdi af kontrakten.

Nogle af de større ændringer, der blev indført med den seneste ændring af udbudsloven, er de følgende:

---

### Fokuspunkter i kapitlet

1. Krav om anvendelse af personer under oplæring
2. Udelukkelse af virksomheder fra udbud
3. Oprettelse af en enhed for pålidelighedsvurderinger
4. Begrænsning i adgangen til aktindsigt i tilbud
5. Øget klarhed om ændring af udbudsmateriale

---

Disse ændringer gennemgås hver især nedenfor.

#### 4.1 Krav om anvendelse af personer under oplæring

Med den seneste ændring af udbudsloven er der indført et krav om anvendelse af personer under oplæring ved gennemførelsen af relevante offentlige kontrakter.<sup>32</sup> Formålet med kravet

---

<sup>32</sup> Jf. udbudslovens § 176, stk. 2. For bygge- og anlægskontrakter, som har en kontraktværdi, der ikke overstiger EU-tærskelværdien, er kravet fastsat i tilbudslovens § 7.

---

er at bidrage til, at flere virksomheder anvender personer under oplæring og dermed bl.a. skaber flere lærepladser.

Kravet medfører, at ordregivere ved gennemførelsen af relevante offentlige kontrakter skal kræve anvendelse af personer under oplæring. Relevante kontrakter omfatter bygge- og anlægskontrakter samt tjenesteydelseskontrakter der:<sup>33</sup>

1. udføres i Danmark,
2. har en varighed på minimum 6 måneder fra kontraktunderskrivelse til levering,
3. har en kontraktværdi på over 5 mio. kr. og,
4. hvad angår tjenesteydelseskontrakter, er omfattet af en eller flere relevante CPV-koder.<sup>34</sup>

Det nye oplæringskrav erstatter det tidligere "følg eller forklar"-princip, som indebærer, at offentlige ordregivere i relevante udbud skulle anvende uddannelsesklausuler eller forklare, hvorfor de ikke gjorde det.

Når der udelukkende ses på EU-udbud, vil 17 pct. af udbudte kontrakter i 2021 være relevante i forhold til kravet om oplæring, *jf. figur 4.1*. Dette svarer til knap 300 EU-udbud om året. Langt størstedelen omhandler udbud af bygge- og anlægsarbejder, mens omtrent en tredjedel af de relevante kontrakter omhandler levering af tjenesteydelser. Antallet af relevante kontrakter er et nedre estimat, da det ikke er muligt at foretage en opgørelse for kontrakter under EU's tærskelværdier, som også i nogle tilfælde er omfattet af oplæringskravet. Desuden omfatter de medtagne (relevante) EU-udbud ikke de EU-udbud, som ikke har angivet en varighed eller som er varer og tjenesteydelser uden en angivet kontraktværdi.

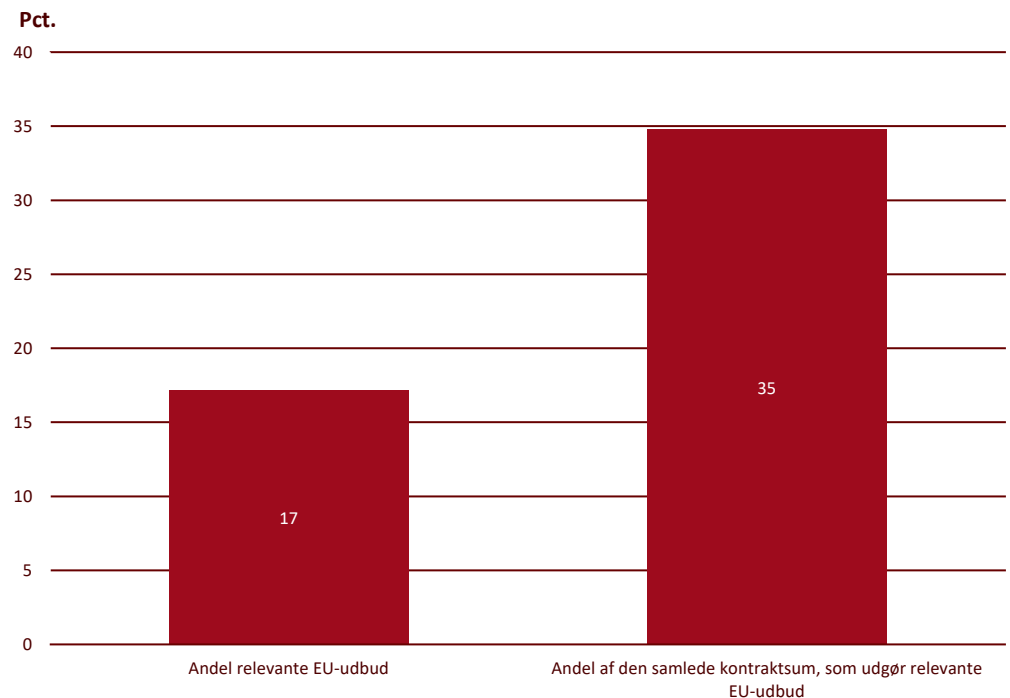
---

<sup>33</sup> Jf. bekendtgørelse nr. 1079 af 29. juni 2022 om krav om anvendelse af personer under oplæring i offentlige kontrakter.

<sup>34</sup> Relevante CPV-koder omfatter: 50000000-50884000 (Reparations- og vedligeholdelsestjenester), 51000000-51900000 (Installationstjenester), 60000000-60651100 (Transporttjenester - ikke affaldstransport) samt 90910000-90919300 (Rengøring).

---

**Figur 4.1 Andel EU-udbud, der er relevante i forhold til krav om anvendelse af personer under oplæring, 2021 (pct.)**



**Anm.:** Baseret på 1.682 EU-udbud, der er offentliggjort i 2021. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2022 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både gennemførte og annullerede udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

Relevante EU-udbud er defineret ved EU-udbud, der har en minimumsvarighed på seks måneder, en kontraktværdi på over 5 mio. kr. samt er bygge- og anlægsarbejder eller tjenesteydelser med CPV-koder, der begynder med "50", "51", "60" eller "909".

EU-udbud, der ikke har angivet en minimumsvarighed, indgår ikke i opgørelsen. EU-udbud, der ikke har opgivet en kontraktværdi, indgår i udgangspunktet ikke i opgørelsen. Dette er med undtagelse af EU-udbud af bygge- og anlægsarbejder, hvor det antages, at kontraktværdien sandsynligvis er højere end 5 mio. kr., idet tærskelværdien for EU-udbud udgør godt 40 mio. kr. For bygge- og anlægsarbejder uden en angivet kontraktværdi er der estimeret en kontraktværdi baseret på kontrakt- og ordregivertype, og hvorvidt udbuddet er udbudt som en rammeaftale eller en offentlig kontrakt.

Yderligere otte EU-udbud kan potentielt være relevante ift. oplæringskravet, når der tages højde for særligt store EU-udbud (over 100 mio. kr.) af tjenesteydelser og varekøbskontrakter med en ikke-relevant hoved-CPV-kode, men hvor en supplerende CPV-kode udgør en relevant CPV-kode. Med tilgangen antages det, at store udbud vil indeholde relevante opgavedele, som har en værdi over 5 mio. kr., og udbuddene vil derfor være relevante ift. oplæringskravet.

*Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.*

Kontraktsummen af de relevante kontrakter udgør omtrent en tredjedel af EU-udbud i 2021, jf. figur 4.1. Det afspejler, at det særligt er lidt større kontrakter, der anses for at være relevante i forhold til oplæringskravet. En kontrakt anses først for at være relevant, når den har en værdi over 5 mio. kr. Desuden har EU-udbud af bygge- og anlægsarbejder en relativt høj værdi, da tærskelværdien udgør godt 40 mio. kr.

#### 4.2 Udelukkelse af virksomheder fra udbud

Udelukkelsesgrundene er et værktøj i udbudsreglerne til at sikre, at offentlige kontrakter tildeles pålidelige tilbudsgivere, der handler ansvarligt, og som ikke er dømt for fx grove overtrædelser af straffeloven, såsom bestikkelse, svig m.v.

Med ændringen af udbudsloven er der indført fire ændringer, der relaterer sig til udelukkelse:

1. Indførelsen af en ny udelukkelsesgrund om ansøgere og tilbudsgivere etableret i lande på EU's liste over skattely-lande.
2. Ændring af den frivillige udelukkelsesgrund om integritet til at være obligatorisk.
3. Forlængelse af perioderne for udelukkelse.
4. Indførelse af en mulighed for at opsig en kontrakt, hvis leverandøren omfattes af en udelukkelsesgrund i kontraktperioden.

Virksomheder, der er etableret i skattely, skal fravælges i forbindelse med tildelingen af offentlige kontrakter. Ordregivere har derfor nu en pligt til at udelukke virksomheder, der er etableret i et land, som er optaget på den gældende EU-liste over ikkesamarbejdsvillige skattejurisdiktioner, og som ikke har tiltrådt en forpligtende handelsaftale med Danmark.<sup>35</sup> Med ændringen vil det ikke være muligt for virksomheder, der er etableret i lande på EU-listen over skattelylande, at vinde danske udbud.<sup>36</sup>

Det andet tiltag, som har til formål at styrke ansvarlig virksomhedsførelse, er, at det nu er obligatorisk at udelukke en ansøger eller en tilbudsgiver, når ordregiveren kan påvise, at ansøgeren eller tilbudsgiveren i forbindelse med udøvelsen af sit erhverv har begået alvorlige forømmelser, der sår tvivl om dennes integritet.<sup>37</sup>

Der er ikke foretaget en indholdsmæssig ændring af bestemmelsen. Forskellen er alene, at ordregiver ikke kan fravælge at benytte den pågældende udelukkelsesgrund, da denne er overgået fra at være en frivillig udelukkelsesgrund, som ordregiver kunne tilvælge i det enkelte udbud, til nu at være en obligatorisk udelukkelsesgrund.

Som det tredje er udelukkelsesperioden for obligatoriske udelukkelsesgrunde blevet forlænget fra fire til fem år, mens perioden for frivillige udelukkelsesgrunde er forøget fra to til tre år.<sup>38</sup> Virksomheder, som er omfattet af de frivillige udelukkelsesgrunde, samt de obligatoriske udelukkelsesgrunde vedrørende alvorlige forsømmelser og afgivelse af groft urigtige oplysninger, kan ikke tildeles offentlige kontrakter i op til tre år fra den relevante hændelse eller handling. Konsekvensen for en virksomhed af at være omfattet af en udelukkelsesgrund er således større. En virksomhed, der er omfattet af en eller flere udelukkelsesgrunde, har mulighed for at dokumentere sin pålidelighed, og kan ikke udelukkes hvis dokumentationen vurderes at være tilstrækkelig.<sup>39</sup>

Endelig har ordregiver fået en klar lovhjemmel til at bringe en kontrakt til ophør, hvis leverandøren i løbet af kontraktens eller rammeaftalens løbetid bliver omfattet af en udelukkelsesgrund og ikke kan dokumentere sin pålidelighed.<sup>40</sup> Ændringen giver større klarhed over ordregivers muligheder for at bringe en kontrakt til ophør i kontraktperioden, når leverandøren bliver omfattet af en udelukkelsesgrund, efter kontrakten er indgået.

Ordregiver foretager jævnligt en række udelukkelse af virksomheder i danske udbud. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt offentlige ordregivere fra

---

<sup>35</sup> Jf. udbudslovens § 134 a.

<sup>36</sup> Virksomheder, som ikke selv er etableret i et land på EU-listen, men som er ejet eller kontrolleret af sådanne virksomheder, vil fortsat kunne deltage i udbud. EU-listen over ikke samarbejdsvillige skattejurisdiktioner ajourføres to gange om året. Virksomheder fra lande, som har en forpligtende handelsaftale med EU og Danmark (fx via GPA-aftalen eller handelsaftaler), kan ikke udelukkes, uanset om landet skulle blive omfattet af EU-listen.

<sup>37</sup> Jf. udbudslovens § 136, nr. 4.

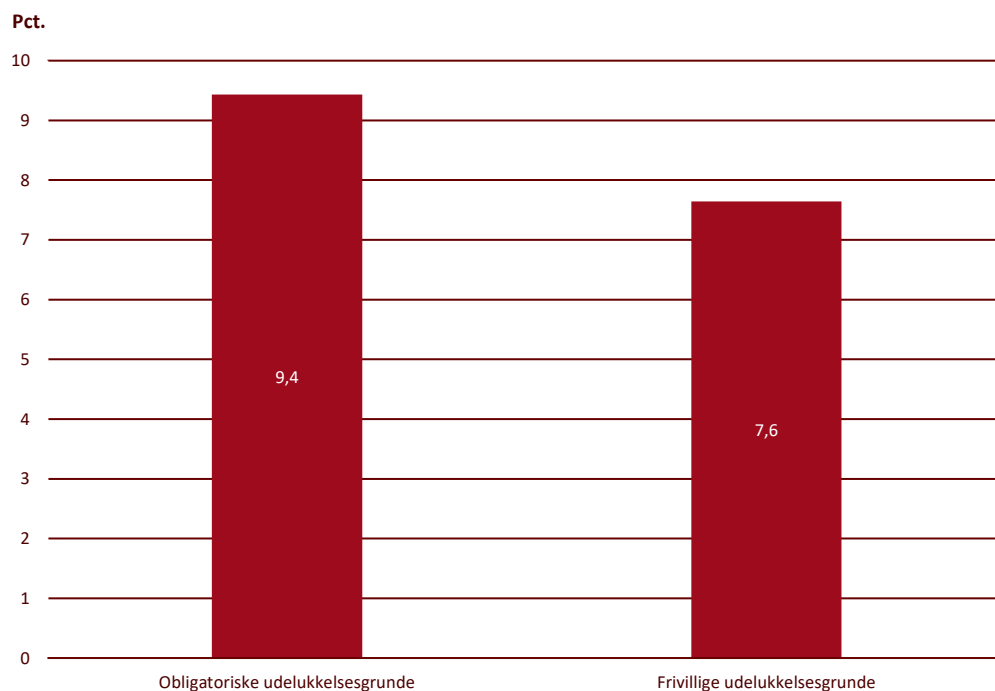
<sup>38</sup> Jf. udbudslovens § 138, stk. 6-7.

<sup>39</sup> Jf. udbudslovens § 138, stk. 1.

<sup>40</sup> Jf. udbudslovens § 185, stk. 1, nr. 3.

2019 viste, at godt 9 pct. af kommuner, regioner, statslige myndigheder og offentligretlige organer havde udelukket en virksomhed på baggrund af en af de obligatoriske udelukkelsesgrunde inden for det seneste år, mens knap 8 pct. havde udelukket en virksomhed på baggrund af de frivillige udelukkelsesgrunde, jf. figur 4.2.

Figur 4.2 **Andel af ordregivere, der har udelukket virksomheder inden for det seneste år (pct.)**



**Anm.:** Baseret på hhv. 160 og 158 besvarelser af ordregivende organisationer, herunder kommuner, regioner, statslige myndigheder og offentligretlige organer. Opgørelsen indeholder ikke "Ved ikke"-besvarelser (hhv. 14 og 16 observationer for de to spørgsmål). Tre ordregivere har angivet, at de både har udelukket på baggrund af de obligatoriske og de frivillige udelukkelsesgrunde. Selve spørgsmålet, som er stillet, lyder: "Har I inden for det seneste år måtte udelukke en virksomhed ud fra [De obligatoriske udelukkelsesgrunde?] / [De frivillige udelukkelsesgrunde?]".

*Kilde: Egne beregninger på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse blandt offentlige ordregivere i 2019.*

### 4.3 Oprettelse af en enhed for pålidelighedsvurderinger

Ordregivere skal sikre sig, at den virksomhed, som de tildeler en kontrakt til, er pålidelig. Udbudsretligt betyder det, at virksomheden ikke må være omfattet af en udelukkelsesgrund. Er en virksomhed omfattet af en udelukkelsesgrund, vil denne være udelukket i en periode på op til fem år, medmindre virksomheden i tilstrækkelig grad har dokumenteret sin pålidelighed.

For at samle den nødvendige viden og erfaring om pålidelighedsvurdering er det med ændringen af udbudsloven indført krav om, at en central enhed skal udarbejde vejledende udtalelser om virksomheders dokumentation for pålidelighed. Med enheden sikres et bedre kompetencegrundlag for gennemførelsen af vurderinger af dokumentation af pålidelighed. Dette skal sikre virksomhederne en større retssikkerhed, ligesom det forventes, at enheden vil bidrage til en administrativ lettelse for både ordre- og tilbudsgiver, når pålidelighedsvurdering foretages mere ensartet og gennemsigtigt.



---

Ordregivere vil fra 1. januar 2023 være forpligtet til at indhente en vejledende udtalelse hos Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om vurdering af dokumentation for pålidelighed.<sup>41</sup> Styrelsen har til opgave at gennemgå og vurdere det materiale, der modtages om en virksomheds pålidelighed, og på det grundlag afgive en vejledende udtalelse om, hvorvidt materialet er tilstrækkeligt til at dokumentere den pågældende virksomheds pålidelighed.

Det er den enkelte ordregiver, som med afsæt i den vejledende udtalelse skal afgøre, om en virksomhed på tilstrækkelig vis har dokumenteret sin pålidelighed. Hvis dokumentationen er tilstrækkelig, opnår virksomheden igen adgang til offentlige kontrakter.

#### 4.4 Begrænsning i adgangen til aktindsigt i tilbud

Aktindsigt er et vigtigt værktøj til at sikre gennemsigtighed og muligheden for kontrol af ordregivers valg i udbudsprocessen. Aktindsigt anvendes dog i nogle sammenhænge, som redskab til indsamling af data med henblik på fx markedsafdækning og salg af informationer, og kan påvirke konkurrencen negativt. Med ændringen af udbudsloven begrænses retten til aktindsigt i tilbud eller oplysninger fra tilbud, som er afgivet i henhold til en udbudsprocedure. Nu gælder retten alene for dem, der er klageberettiget til Klagenævnet for Udbud i det udbud, som aktindsigtsanmodningen vedrører, og for massemedier, således at der fortsat er en kontrol med de offentlige ordregiveres overholdelse af udbudsreglerne.

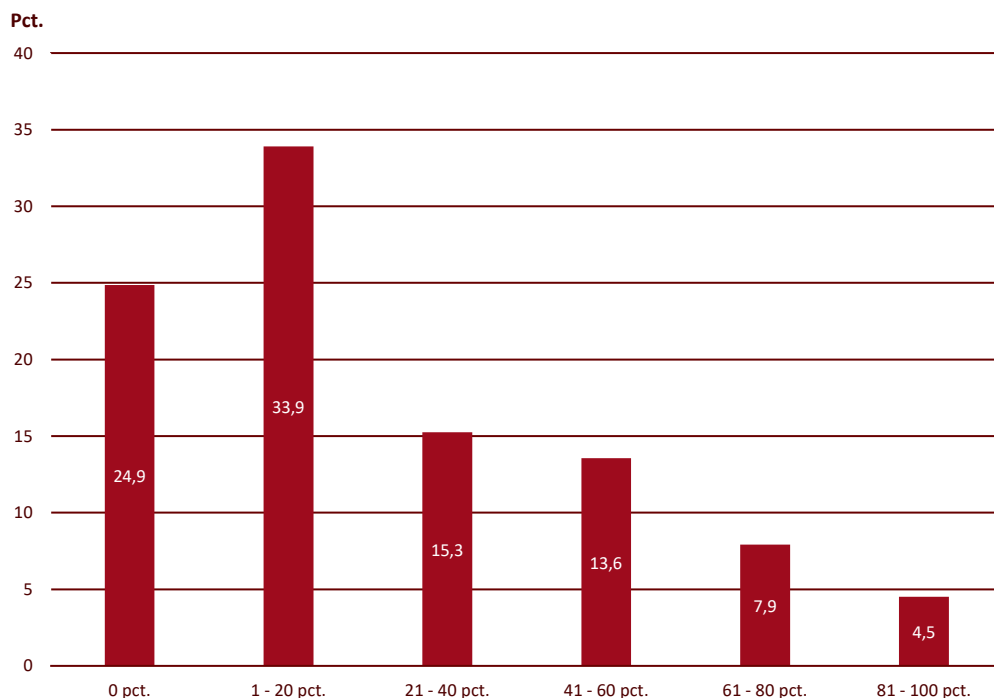
Ændringen af reglerne ventes at medføre færre administrative omkostninger for ordregivere. I forbindelse med evalueringen af udbudsloven blev det undersøgt, i hvor høj grad ordregivere fik forespørgsler om aktindsigt i deres udbud. 75 pct. af de ordregivende organisationer havde oplevet, at der blev søgt aktindsigt i deres udbud inden for det seneste år, hvoraf størstedelen oplevede at få søgt aktindsigt i 1-20 pct. af deres udbud.

---

<sup>41</sup> Jf. udbudslovens § 138, stk. 1, 2. pkt., som træder i kraft den 1. januar 2023.

---

Figur 4.3 Fordeling af andel af ordregiveres udbud, der blev søgt aktindsigt i inden for det seneste år (pct.)



**Anm.:** Baseret på 177 besvarelser af ordregivende organisationer, herunder kommuner, regioner, statslige myndigheder og offentligtretlige organer. Opgørelsen indeholder ikke "Ved ikke"-besvarelser (17 observationer for spørgsmålet). Selve spørgsmålet, som er stillet, lyder: "I hvor stor en andel af jeres udbud har I oplevet, at der blev søgt aktindsigt i dokumenter ifm. udbudsprocessen, herunder tildelingsbeslutningen, inden for det seneste år?".

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgeskemaundersøgelse om ordregivende organisationers erfaring med udbudsloven, 2019.

#### 4.5 Øget klarhed om ændring af udbudsmateriale

Udbudsloven skal give ordregivere tilstrækkeligt manøvrerum til at gennemføre udbud effektivt, alt imens de udbudsretlige principper om ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet overholdes. Med den seneste ændring af udbudsloven er det tydeliggjort, hvornår der kan foretages ændringer af udbudsmaterialet. Der er i udbud flere forskellige muligheder for at foretage ændringer i udbudsmaterialet, men en ændring må i udbudsretlig forstand ikke være *grundlæggende*. Det vil sige, at ændringen ikke må have en sådan karakter, at den kunne have påvirket potentielle ansøgere eller tilbudsgiveres deltagelse i udbuddet eller fordrejet konkurrencen mellem ansøgere/tilbudsgivere, hvis ændringen havde været en del af det oprindelige udbudsmateriale.

Evalueringen af udbudsloven fandt frem til, at ordregiverne ønskede øget klarhed om, hvornår der kunne foretages ændringer i udbudsmaterialet efter offentliggørelse af et udbud. For at

tydeliggøre ordregiveres muligheder, er der med lovændringen indsat en bestemmelse i udbudsloven, der sætter præmisserne for, hvornår der kan foretages ændringer i udbudsmaterialet:<sup>42</sup>

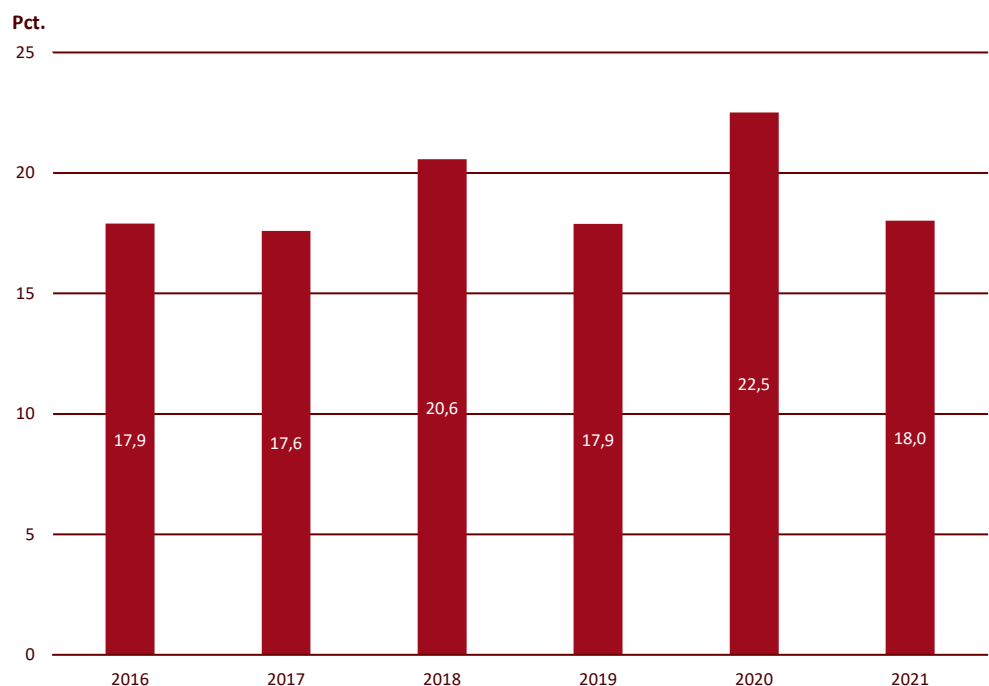
*”En ordregiver kan foretage ændringer af udbudsmateriale, når følgende krav er overholdt:*

- 1) Ændringerne offentliggøres på passende vis.*
- 2) Meddelelse om ændringen sker under overholdelse af tidsfristerne for supplerende oplysninger, jf. stk. 2 og 3.*
- 3) Ændringerne udgør ikke ændringer af grundlæggende elementer, jf. § 24, nr. 37.”*

I praksis foretager ordregivere i høj grad ændringer i deres udbudsmateriale. Knap 85 pct. af alle ordregivende organisationer svarer i en survey, at de har foretaget uvæsentlige ændringer i deres udbudsmateriale, og godt 54 pct. af ordregivere havde foretaget væsentlige ændringer.

Når der foretages væsentlige ændringer i et udbud skal ordregiver forlænge ansøgnings- eller tilbudsfristen. Dette kan ordregiver vælge at gøre i en bekendtgørelse om ændringer eller supplerende oplysninger i TED-databasen. I 2021 blev der offentliggjort en bekendtgørelse om ændringer eller supplerende oplysninger i knap hver femte danske EU-udbud, jf. figur 4.4.

**Figur 4.4 Andelen af de danske EU-udbud, der har en ændringsbekendtgørelse eller fristforlængelser i supplerende oplysninger (pct.)**



**Anm.:** Baseret på 12.387 udbud, der er udbudt efter udbudsdirektivet og offentliggjort i perioden 2016-2021. Alle udbud er afsluttet inden 1. maj 2022 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Opgørelsen indeholder både gennemførte og annullerede udbud. Profylaksebekendtgørelser og udbud, der er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Supplerende oplysninger kan indeholde andre oplysninger end information om væsentlige ændringer og dermed fristforlængelse, men en stikprøve af de supplerende oplysninger i 2018 viste, at langt størstedelen vedrører ændringer.

*Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen*

<sup>42</sup> Jf. udbudslovens § 134, stk. 1.

Nedenfor ses en samlet oversigt over de ændringer, der er foretaget i udbudsloven, siden ikrafttrædelsen af loven i 2016.

Tabel 4.1 **Samlet oversigt over ændringer i udbudsloven**

<b>Ændringer af udbudsloven</b>
Indførelse af krav om personer under oplæring
Indførelse af en obligatorisk udelukkelsesgrund om udelukkelse af virksomheder fra lande, der fungerer som skattely
Ændring af udelukkelsesgrunden for alvorlige forsømmelser fra frivillig til obligatorisk
Udvidelse af udelukkelsesperioder for de frivillige og obligatoriske udelukkelsesgrunde
Etablering af enhed for vurdering af pålidelighed
Præcisering af reglerne for udelukkelse af virksomheder i kontraktperioden
Begrænsning i adgangen til aktindsigt
Indførelse af klar lovhjemmel om samarbejde om kontrol med overholdelse af kontraktuelle forpligtelser
Indførelse af begrænsninger i muligheden for udvælgelse på baggrund af omsætning
Indførelse af lettere adgang til udbud med forhandling ved mislykket udbud
Indførelse af mulighed for at udvælge på baggrund af indledende tilbud
Præcisering af muligheden for at foretage ændringer i udbudsmaterialet
Indføring af mulighed for at foretage ændringer af mindstekrav i konkurrencepræget dialog
Præcisering af, at ordregiver ikke på forhånd skal have taget højde for anvendelsen af delydelsesreglen
Præcisering af, hvornår udbud med forhandling kan anvendes
Mulighederne for at ændre en kontrakt i medfør af ændringsklausuler fremhæves
Krav til begrundelse i forbindelse med tildeling lempes ved dynamiske indkøbssystemer
Indførelse af økonomisk sanktion eller bøde for overtrædelser af ”opdel eller forklar”-reglen
Indførelse af mulighed for en økonomisk sanktion eller bøde for overtrædelser af regler, der udstedes i medfør af bekendtgørelse om inddragelsen af miljø- eller klimahensyn
Indførelse af mulighed for at fastsætte regler om, hvordan elektroniske udbud skal gennemføres
Indførelse af mulighed for at fastsætte regler om, at ordregivere, som ikke inddrager miljø- eller klimahensyn, skal oplyse om baggrunden herfor i sit udbudsmateriale
<b>Øvrige lovændringer</b>
Lovændring om krav til offentliggørelse af alle dele af evalueringsmodellen og krav om evaluering af kvalitet uden kendskab til pris ved visse større bygge- og anlægskontrakter (LOV nr. 204 af 05/03/2019)
Lovændring om bortfald af retten til at dokumentere sin pålidelighed, hvis ansøger eller tilbudsgiver er udelukket som følge af endelig dom, præcisering af kravene til indholdet af opfordringer til at afgive tilbud, m.v. (LOV nr. 1251 af 30/11/2019)

---

I januar 2023 er der offentliggjort en lovbekendtgørelse, som samler alle vedtagne ændringer til udbudsloven.<sup>43</sup> For yderligere information om ændringer, der blev indført med ændringen af udbudsloven, henvises til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside [kfst.dk/udbud](https://kfst.dk/udbud).

---

<sup>43</sup> LBK nr 10 af 06/01/2023 "Bekendtgørelse af udbudsloven"

---

# Kapitel 5

## Konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver

---

### 5.1 Indledning

Konkurrence om offentlige opgaver kan bidrage til at reducere de offentlige udgifter, skabe bedre løsninger af de offentlige opgaver og styrke produktiviteten i den private sektor. Konkurrencen kan ske på pris såvel som kvalitet, afhængig af hvordan evalueringsmodellerne udformes, og kan også understøtte innovation og udvikling i den offentlige sektor.

Offentlig-privat samarbejde giver mulighed for synergi mellem den offentlige sektor og det private erhvervsliv. Samtidig kan samarbejdet bidrage til vækst fx gennem udvikling af nye velfærdsløsninger, der kan eksporteres til udlandet.

Det er ikke afgørende, om konkurrencen fører til, at opgaverne løses af private leverandører. Konkurrencen om opgaverne bidrager således i sig selv til at udvikle og effektivisere løsningen af opgaverne.

Nogle af de opgaver, som offentlige myndigheder stiller til rådighed for borgerne, kan dog almindeligvis ikke udbydes til private aktører; det drejer sig om såkaldte myndighedsopgaver, som omfatter opgaver inden for fx politi, forsvar og domstole. Andre ydelser kan det offentlige vælge selv at producere, eller man kan anvende private leverandører til hele eller dele af opgaven. Kapitlet omhandler de ydelser, som ordregivere kan vælge at udlicitere til private leverandører.

I 2021 udgjorde andelen af konkurrenceudsatte tjenesteydelser 26,6 pct. opgjort med indikatoren for konkurrenceudsættelse (IKU).<sup>44</sup> Det betyder, at godt en fjerdedel af de tjenesteydelser, som vurderes at kunne løses af private leverandører, har været konkurrenceudsat. IKU'en vedrører i udgangspunktet kun konkurrenceudsættelse af tjenesteydelser og dermed ikke større bygge- og anlægsarbejder eller varekøb, medmindre varekøbet er tilknyttet tjenesteydelsen.

---

<sup>44</sup> Se boks 5.1 for definitionen af IKU, og hvordan den beregnes.

---

Følgende udgør centrale resultater fra kapitlet:

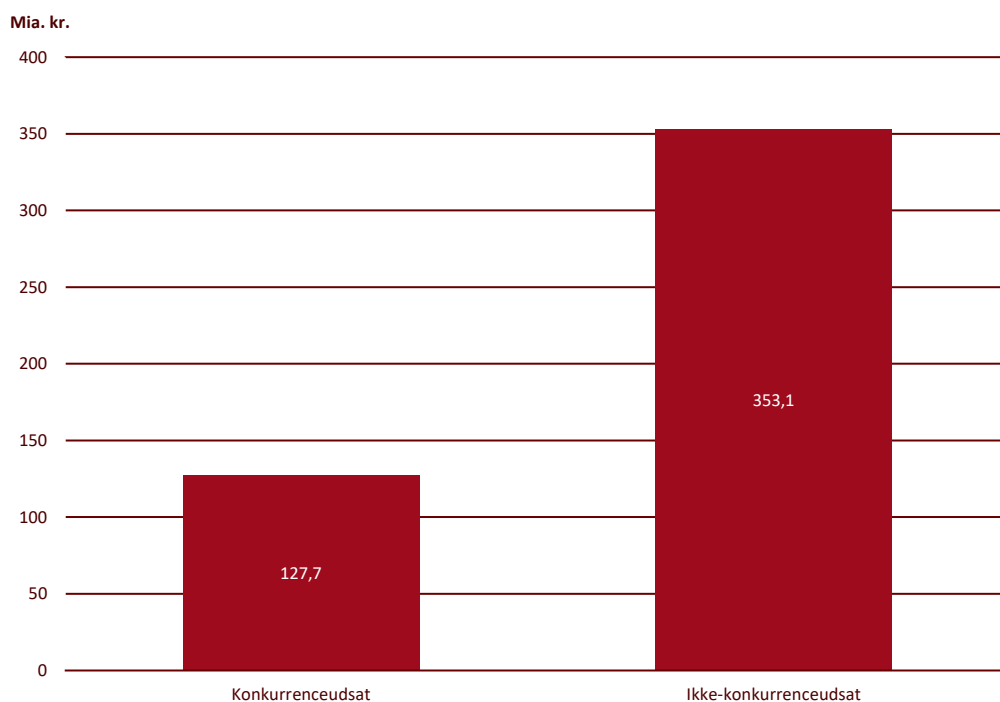
### Konklusioner

- Andelen af konkurrenceudsatte offentlige tjenesteydelsesopgaver er steget i 2021.
- Udviklingen er i stor grad drevet af regionerne og i særdeleshed af COVID-19-relaterede fællesregionale indkøb foretaget af Region Midtjylland.
- Kommunernes konkurrenceudsættelsesgrad er steget i 2021, og omfanget af opgaver, bliver løst af private leverandører, er steget med 3,7 mia. kr. siden 2020.
- Statens konkurrenceudsættelsesgrad udviser et mindre fald.

### 5.2 Stigning i konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver

I 2021 blev der konkurrenceudsat offentlige tjenesteydelsesopgaver til en værdi af 127,7 mia. kr., hvilket svarer til 26,6 pct. af de opgaver, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, *jf. figur 5.1*.

Figur 5.1 Offentlige tjenesteydelsesopgaver, 2021 (mia. kr.)



**Anm.:** Der findes ikke en opgørelse af offentlige virksomheders opgaver, som gør det muligt at se, hvad der kan og ikke kan konkurrenceudsættes. Offentlige virksomheder indgår derfor ikke i figuren.

Kilde: Økonomistyrelsen, Indenrigs- og Boligministeriet og egne beregninger.

Konkurrenceudsættelsesgraden beregnes som forholdet mellem de opgaver (bruttoudgifter), der konkurrenceudsættes, og værdien af det offentliges tjenesteydelsesopgaver, som kan løses af private leverandører såvel som det offentlige selv, se *boks 5.1*. Af disse tjenesteydelsesopgaver udgjorde statens opgaveportefølje godt 100 mia. kr. i 2021, mens regionerne og kommunerne stod for henholdsvis 125 og 255 mia. kr.

---

Konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver betyder ikke nødvendigvis, at opgaven skal udliciteres til og udføres af en privat aktør. Det betyder alene, at opgaven bringes i udbud, og at det testes, om opgaveløsningen er effektiv og giver den bedste kvalitet til prisen. Hvis det fx viser sig, at en privat løsning ikke er den mest effektive, kan opgavevaretagelsen ske i offentligt regi.

Offentlige ordregivere kan vælge at udarbejde et såkaldt kontrolbud for at vurdere, om de selv kan varetage den udbudte opgave mest effektivt. I et kontrolbud byder den offentlige part selv på opgaven, og det skal ske efter gennemskuelige og konkurrenceneutrale principper.<sup>45</sup> I 2021 blev 0,4 pct. af de kommunale konkurrenceudsatte opgaver vundet af kommunen selv ved et kontrolbud. Denne andel var 0,1 pct. for regionerne. Staten har ikke vundet udbud via kontrolbud i 2021.

---

<sup>45</sup> Jf. "Bekendtgørelse om kommuners og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud", "Vejledning om kommuners og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud" og "Cirkulære om udbud af statslige drifts- og anlægsopgaver".

---



### Boks 5.1 Opgørelse af konkurrenceudsættelsesgraden og IKU'ens anvendelse

Der tages udgangspunkt i en indikator for konkurrenceudsættelse (IKU). Indikatoren angiver omfanget af opgaver, som ordregivere *kan* skabe konkurrence om via udbud, og sætter det i forhold til omfanget af opgaver, som der *er* skabt konkurrence om. IKU'en angiver således forholdet mellem værdien af de samlede konkurrenceudsatte bruttoudgifter (tælleren) og værdien af de samlede bruttoudgifter, som det i henhold til opgørelsesprincipperne vurderes at være muligt at konkurrenceudsætte (nævneren).

Indikatoren opgøres årligt for henholdsvis stat (SIKU), regioner (RIKU) og kommuner (KIKU). Indikatoren for kommuner og regioner udarbejdes af Indenrigs- og Sundhedsministeriet, mens opgørelsen for staten udarbejdes af Økonomistyrelsen.

IKU'en anvendes som indikator for, hvad der er konkurrenceudsat, og ikke for hvem der vinder udbuddet. Den er dermed uafhængig af, om det er en privat eller offentlig leverandør, som ender med at løse opgaven.

Myndighedsopgaver kan i udgangspunktet ikke konkurrenceudsættes. Myndighedsopgaver medtages derfor som udgangspunkt ikke i opgørelsen af IKU'en, når det er muligt at adskille dem fra andre opgaver.

For staten er det imidlertid ikke umiddelbart muligt at inddele opgaver i myndighedsopgaver, der som udgangspunkt ikke må konkurrenceudsættes, og opgaver, som kan varetages af både private leverandører og det offentlige selv. Størstedelen af statens opgaver medregnes derfor i opgørelsen af IKU'en. Læs mere i *boks 5.3*.

IKU'en er metodisk opbygget således, at varekøb, der relaterer sig til løsningen af en opgave, indgår i nævneren. Hvis opgaven konkurrenceudsættes, indgår værdien af løsningen af opgaven samt det tilhørende varekøb i tælleren. Dette er selvom varekøb oftest alligevel købes hos private, og varekøbet dermed er anskaffet på et marked med konkurrence. Et eksempel på dette forhold er kantinedrift, som varetages af den offentlige myndighed selv, men hvor råvarerne til kantinen leveres af private virksomheder. I det tilfælde vil den samlede drift ikke være konkurrenceudsat, og kantinens vareindkøb vil derfor ikke tælle med som konkurrenceudsat. Hvis kantinedriften konkurrenceudsættes, vil både udgifter til drift og indkøb af råvarer imidlertid fremgå som konkurrenceudsat og dermed øge IKU'en. Der gøres derfor opmærksom på, at IKU'en i højere grad påvirkes af konkurrenceudsatte ydelser, der har et større varekøb tilknyttet, end det er tilfældet for ydelser, der har et mindre varekøb.

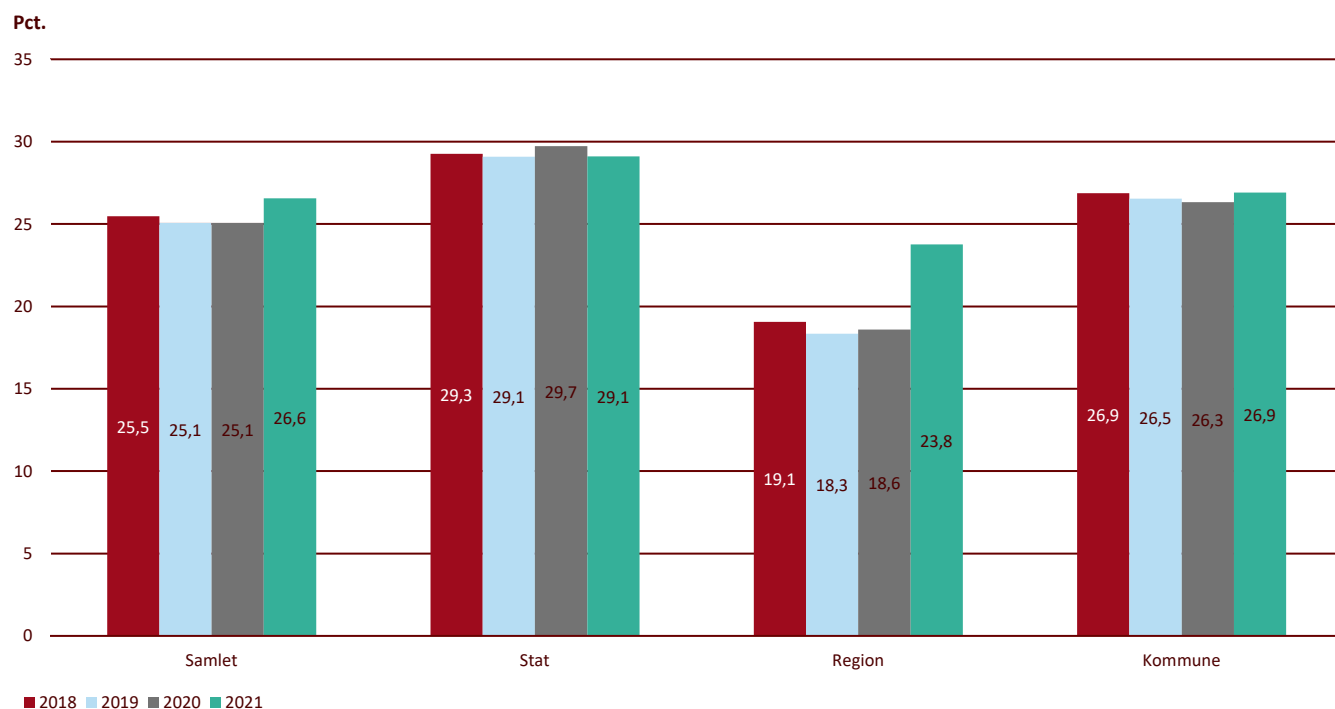
Såfremt et genudbud af en opgave har ført til en besparelse for det offentlige i opgaveløsningen, vil det i udgangspunktet have en negativ indflydelse på IKU'en. Dette skyldes, at IKU'en alene opgøres i økonomisk volumen. Hvis volumen af opgaven reduceres i både tæller og nævner for IKU'en, vil andelen af konkurrenceudsatte ydelser falde. Derudover tager IKU'en ikke hensyn til, om en ordregiver opnår en højere kvalitet for samme eller højere pris. IKU'en tager således ikke højde for omfang og kvalitet i opgaveløsningen.

IKU'en er baseret på regnskabsdata, hvor kommuner og regioner indberetter udgifter til de opgaver, de varetager, samt værdien af de opgaver, som er konkurrenceudsatte. Forskelle på de enkelte myndigheders konteringspraksis kan derfor påvirke indikatorerne. Endvidere er der nogle særlige problemstillinger, der gør sig gældende for beregningen af statens indikator for konkurrenceudsættelse, *jf. boks 5.3*.

### 5.3 Udviklingen i konkurrenceudsættelsesgrad hos stat, region og kommune

Staten, regionerne og kommunerne konkurrenceudsatte i 2021 26,6 pct. af de opgaver, der i udgangspunktet var mulige at udbyde. IKU'en er således steget med 1,5 procentpoint fra 2020 til 2021, *jf. figur 5.2*. Dette er den højeste konkurrenceudsættelsesgrad, der hidtil er opgjort. IKU'en har ligget imellem 24,6 og 25,8 pct. i perioden 2011 til 2020.

Figur 5.2 Konkurrenceudsættelsesgraden i stat, region og kommune



Kilde: Økonomistyrelsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og egne beregninger

Stigningen i den samlede konkurrenceudsættelsesgrad kan tilskrives regionerne og kommunerne. Regionernes IKU er steget med 5,2 procentpoint fra 2020 til 2021, mens kommunernes IKU er steget med 0,6 procentpoint. Udviklingen er dog formentlig særligt i 2021 påvirket af de udgifter, der er afholdt til private leverandører i forbindelse med COVID-19-pandemien. Statens IKU er imidlertid faldet med 0,6 procentpoint.

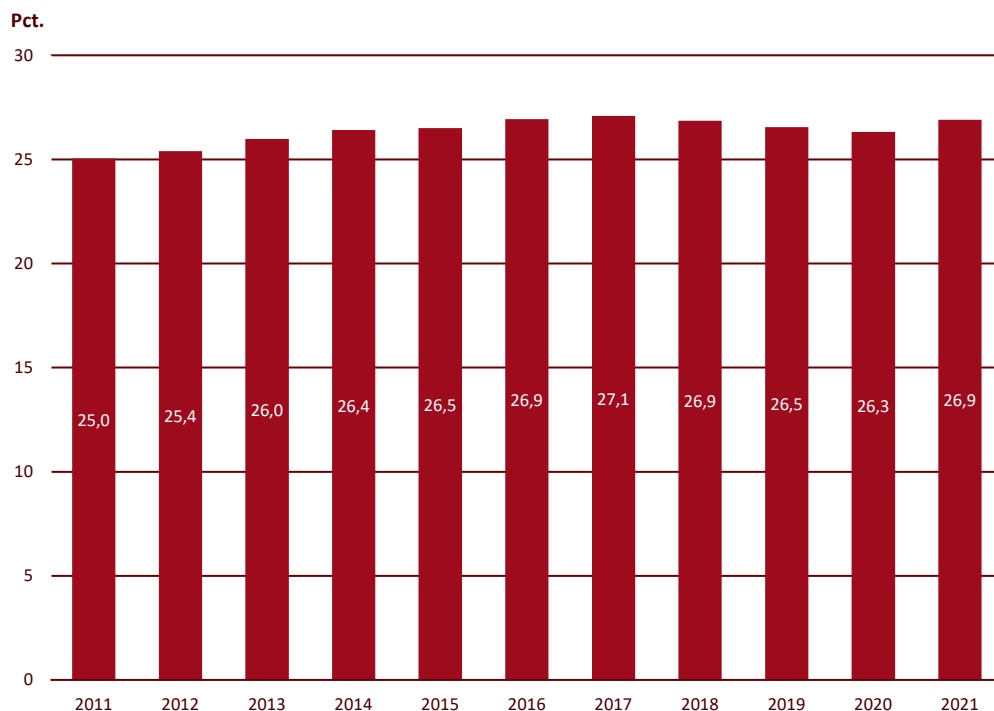
#### 5.4 Konkurrenceudsættelse i kommunerne

Kommunerne konkurrenceudsatte opgaver til en værdi af 68,7 mia. kr. i 2021, hvilket svarer til en IKU på 26,9 pct., jf. figur 5.3. Dette udgør en stigning i kommunernes IKU (KIKU) på 0,6 procentpoint siden 2020. Efter et fald i KIKU i de senere år, er den i 2021 tilbage på samme niveau som i 2018. Den øgede KIKU skyldes ifølge Kommunernes Landsforening, at private leverandører varetager en større andel af opgaver inden for socialområdet.<sup>46</sup>

Stigningen fra 2020 til 2021 i kommunernes konkurrenceudsættelsesgrad svarer til, at opgaver for yderligere 3,7 mia. kr. er lagt ud til og løst af private leverandører i 2021.

<sup>46</sup> Kommunernes Landsforenings nyhed: "IKU for 2021: Stigende udgifter til private botilbud får IKU til at stige" (2022).

Figur 5.3 Kommunernes konkurrenceudsættelsesgrad, 2011-2021



Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet og egne beregninger

Stigningen i KIKU'en har baggrund i, at 78 kommuner i 2021 har øget deres konkurrenceudsættelse i forhold til 2020, mens 20 kommuner oplevede et fald i konkurrenceudsættelsesgraden.

Opgaver, der er omfattet af frit valg, medregnes i KIKU'en, hvis det frie valg har resulteret i, at en privat leverandør varetager opgaven. Udgifterne til den kommunale opgaveløsning i en fritvalgsordning indgår derimod ikke som konkurrenceudsatte opgaver i opgørelsen.<sup>47</sup>

Sammenlignet med 2020 er forskellen i kommunernes konkurrenceudsættelsesgrad (opgjort ved standardafvigelsen i KIKU) faldet med 0,2 procentpoint, jf. tabel 5.1. Afstanden mellem KIKU'en for de kommuner, der konkurrenceudsætter mest og mindst, er således stort set uforandret.

<sup>47</sup> Opgørelsen af IKU'en indeholder ikke en nuancering af, hvorvidt der i praksis er tale om en konkurrencesituation, når en borger præsenteres for valget mellem en offentlig eller privat leverandør.

Kommunernes IKU varierer mellem 19,8 pct. i Samsø Kommune og 53,8 pct. i Gribskov Kommune, *jf. tabel B.2* i bilaget. Knap 82 pct. af kommunerne konkurrenceudsætter mellem 22 og 32 pct. af deres opgaver.

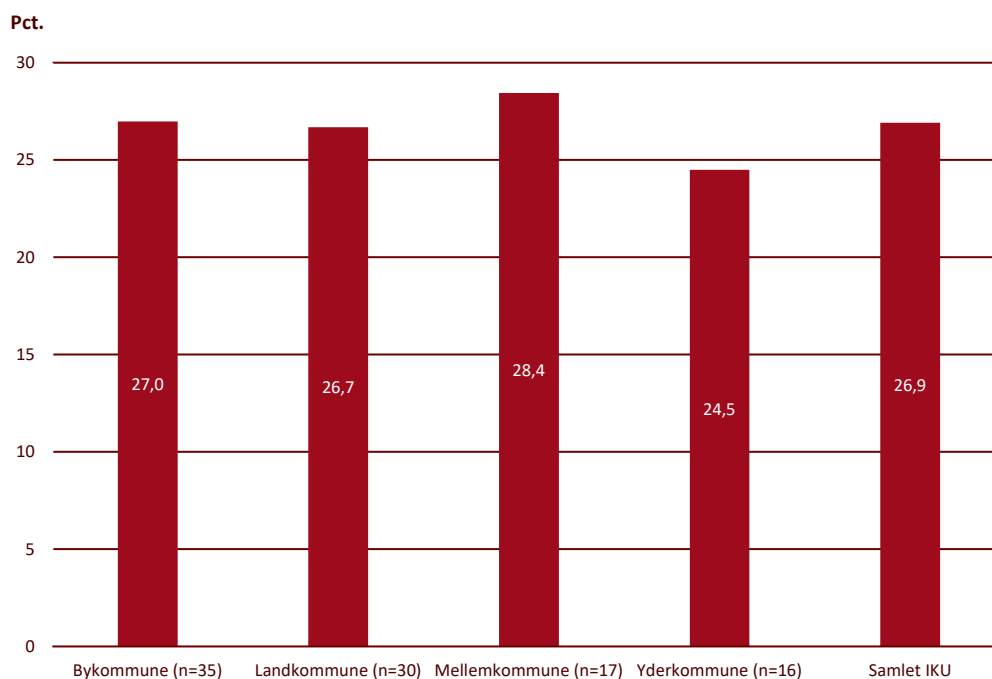
Tabel 5.1 **Sammenligning af ændringerne i kommunernes IKU, 2020 og 2021**

	2020	2021
Kommunernes IKU samlet (pct.)	26,3	26,9
Simpelt gennemsnit for kommunernes IKU (pct.)	26,9	27,4
Standardafvigelse for kommunernes IKU (procentpoint)	5,0	4,8

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet og egne beregninger

Mellemkommuner<sup>48</sup> er den kommunetype, der i gennemsnit har den højeste KIKU, mens yderkommuner konkurrenceudsætter mindst, *jf. figur 5.4*. Der findes dog kommuner med både høje og lave konkurrenceudsættelsesgrader inden for alle landsdele, *jf. tabel B.2* i bilaget. Kommunetyperne er nærmere beskrevet i boks 5.2.

Figur 5.4 **Kommunernes konkurrenceudsættelse ud fra kommunetype**



**Anm.:** Gennemsnittet er vægtet med kommunernes driftsomkostninger. Kommunetyperne er bestemt ud fra et klassifikations-system på baggrund af 14 objektive kriterier.<sup>8</sup> Se bilag *tabel B.3* for kommunernes fordeling mellem kommunetyper.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet og egne beregninger

<sup>48</sup> Definitionen af en mellemkommune er foretaget på baggrund af Danmarks Jordbrugsforskning, se boks 5.2.

Kommunernes øgede konkurrenceudsættelsesgrad skyldes særligt en øget andel af konkurrenceudsatte opgaver inden for sundhedsområdet samt sociale opgaver og beskæftigelse.

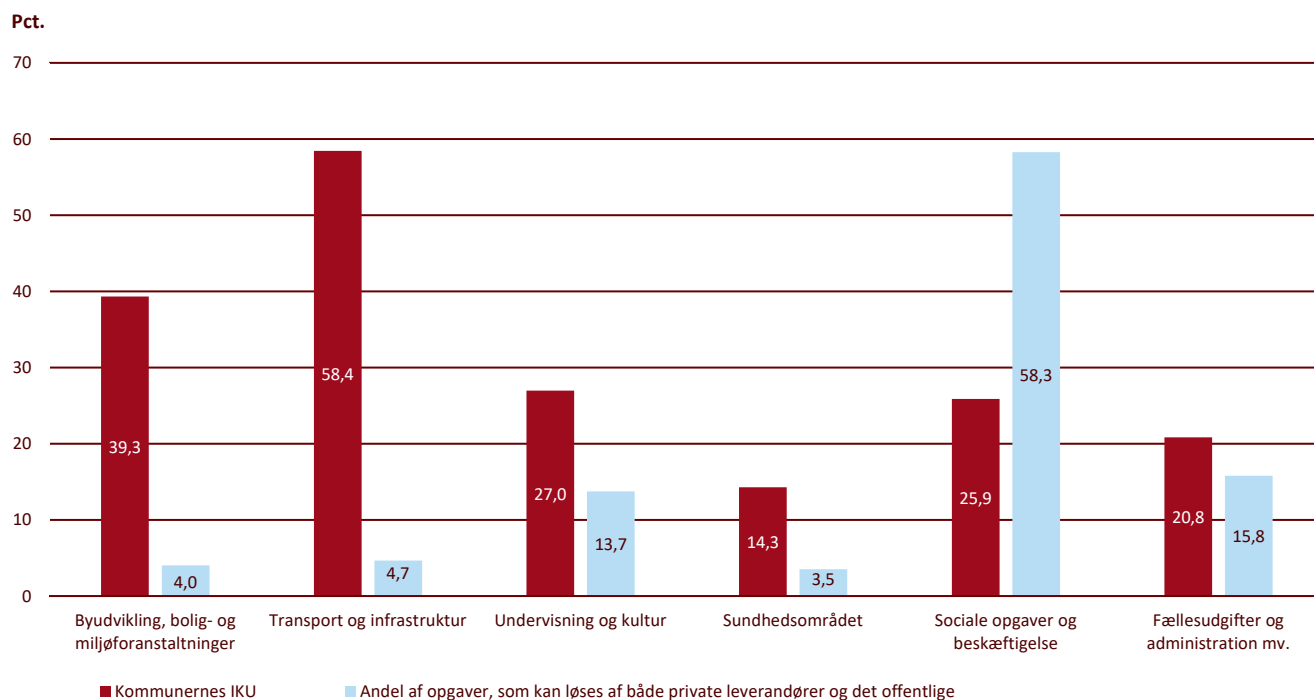
### Boks 5.2 De fire kommunetyper

Inddelingen af danske kommuner i typerne bykommune, mellemkommune, landkommune og yderkommune er foretaget af Danmarks Jordbrugsforskning i 2007 ved brug af indikatorer inden for urbanisering, landbrug, demografi, erhvervs- og befolkningsudvikling, uddannelsesniveau, økonomi og geografisk placering.<sup>49</sup>

Kommunerne konkurrenceudsætter relativt flest opgaver inden for transport og infrastruktur samt området for byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger, som omfatter opgaver såsom bus- og taxakørsel, vejvedligeholdelse, snerydning samt vedligeholdelse af grønne anlæg og kirkegårde, jf. figur 5.5.

Godt 58 pct. af kommunernes opgaver, som kan løses af både det offentlige og private leverandører, vedrører sociale opgaver og beskæftigelse, såsom drift af jobcentre og dagtilbud til børn og unge, jf. figur 5.5. Godt en fjerdedel af disse opgaver er konkurrenceudsatte. Konkurrenceudsættelsesgraden er forholdsvis lav inden for administration, sundhed, samt social- og beskæftigelsesområdet, som samlet repræsenterer knap 78 pct. af de udgifter, som potentielt kan konkurrenceudsættes.

Figur 5.5 Konkurrenceudsættelse på forskellige områder i kommunerne



**Anm.:** Opgaver, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, omfatter kommunernes driftsomkostninger uden myndighedsopgaver.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet og egne beregninger

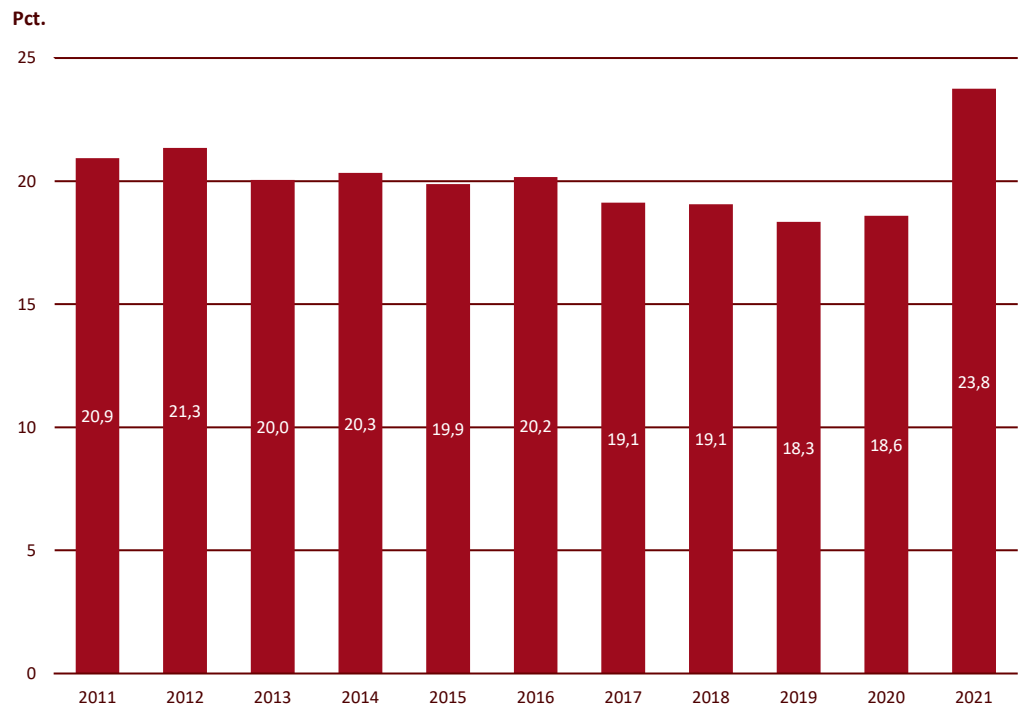
<sup>49</sup> Kilde: Rapporten "Landdistriktskommuner - indikatorer for landdistrikt", livogland.dk/files/dokumenter/publikationer/rapport-kommunetyper.pdf.

De hovedkonti, som i højest grad konkurrenceudsættes, er også dem, hvor der er størst spredning i graden af konkurrenceudsættelse. På transport og infrastrukturområdet er forskellen mellem kommunen med højest hhv. lavest KIKU på 80,6 procentpoint; Holstebro Kommune har konkurrenceudsat 94,6 pct. af deres opgaver på området, mens Langeland Kommune kun har udsat 14 pct. for konkurrence. Der er således en stor forskel i praksis hos kommunerne i forhold til, hvor mange opgaver, der konkurrenceudsættes.

### 5.5 Konkurrenceudsættelse i regionerne

Regionerne konkurrenceudsatte i 2021 opgaver til en værdi af 29,7 mia. kr. Det svarer til en IKU på 23,8 pct., jf. figur 5.6. Regionernes IKU (RIKU) er således steget med 5,2 procentpoint siden 2020, og er på det hidtil højeste niveau.

Figur 5.6 Regionernes konkurrenceudsættelse, 2011-2021



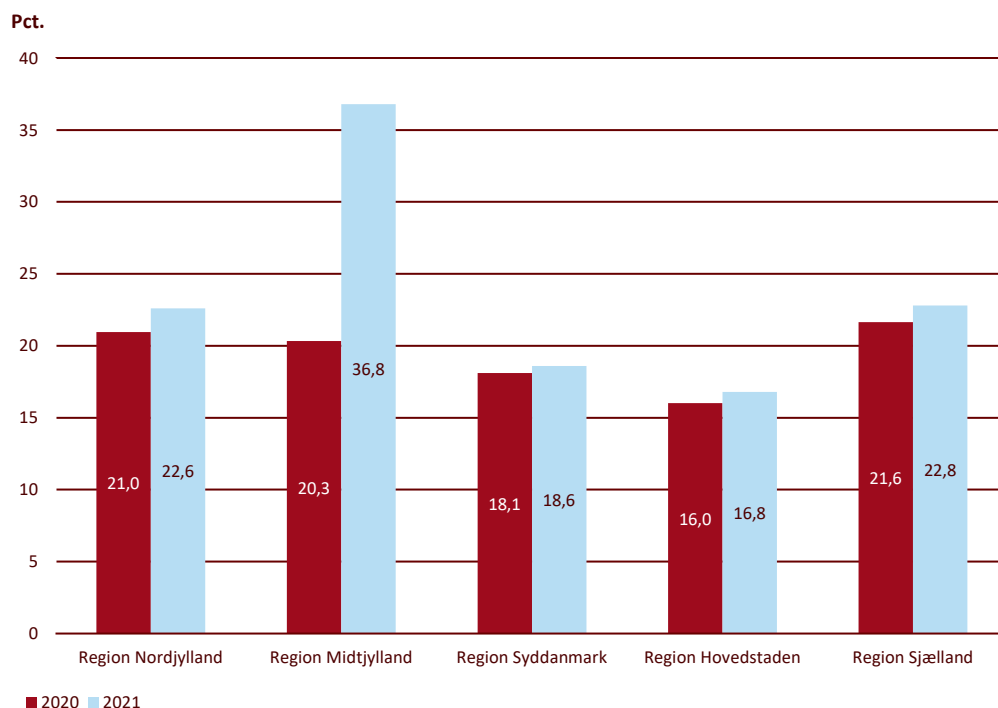
Anm.: Tallene er afrundet, hvorfor der er en forskel imellem tallene i teksten og tallene i figuren.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet og egne beregninger

RIKU'en har i perioden 2013-2016 været på omtrent 20 pct., hvorefter der skete et fald på næsten to procentpoint frem mod 2020. Udviklingen er dog vendt i 2021, hvilket formodentligt primært skal tilskrives udgifter relateret til COVID-19-krisen.

Alle regioner har i 2021 øget deres konkurrenceudsættelse, men stigningen i RIKU kan hovedsageligt tilskrives Region Midtjylland, som har øget deres RIKU med hele 16,5 procentpoint, jf. figur 5.7. Danske Regioner har oplyst, at denne udvikling kan forklares med, at Region Midtjylland har afholdt særlige COVID-19-relaterede opgaver.

Figur 5.7 Regionernes konkurrenceudsættelse, 2020 og 2021



Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet og egne beregninger

Region Midtjylland har i 2021 en højere RIKU end Region Sjælland, der siden 2016 har haft den højeste konkurrenceudsættelsesgrad. Forskelle i regionernes opgaveportefølje må formodes at have indflydelse på niveauet for deres RIKU.<sup>50</sup>

Ved opgørelse af IKU'en medtages som nævnt alle indkøb, herunder vareindkøb, der indgår i produktionen af de udbudsmulige opgaver. Indkøbet indgår dermed i IKU'ens nævner. Dette har som nævnt oven for betydning for regionernes konkurrenceudsættelsesgrad, idet regionerne i deres drift af sundhedsområdet (som i begrænset omfang er konkurrenceudsat) bruger mange penge på fx medicin, som købes af private leverandører. Medicin indgår således i RIKU'ens nævner i det omfang, det er tilknyttet en tjenesteydelse, som kan konkurrenceudsættes, men indgår kun i tælleren for IKU, hvis ydelsen, som medicinkøbet anvendes i, er konkurrenceudsat. Hvis udgifterne til medicin stiger, kan det betyde, at nævneren i RIKU'en vokser, og at regionernes konkurrenceudsættelsesgrad dermed aftager, selv om værdien af de konkurrenceudsatte opgaver er uændret eller endda øget.

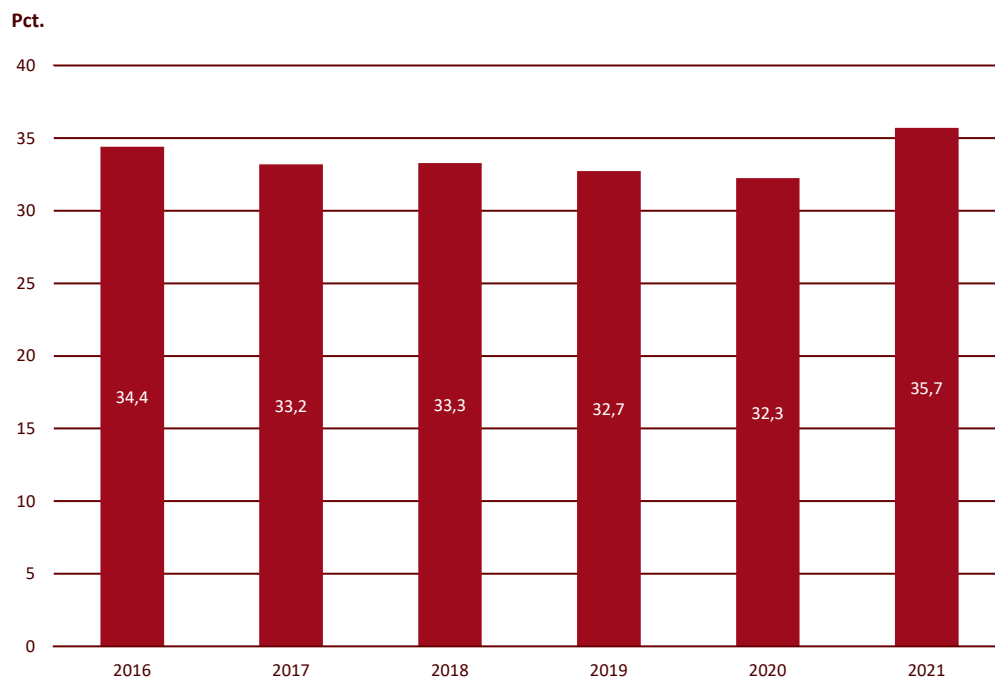
Regionerne opgør derfor en privat tjenesteydelsesindikator (PTI), der er et supplement til RIKU'en. PTI opgør bruttoudgifter til private leverandører i forhold til bruttoudgifter til tjenesteydelser, der potentielt set vurderes at kunne leveres af private. Forskellen mellem RIKU og PTI består bl.a. i, at regionernes udgifter til privatpraktiserende læger medtages i PTI, mens

<sup>50</sup> Myndighedsopgaver medregnes ikke i RIKU'en, men samtidig er regionerne underlagt sundhedsloven og Sundhedsstyrelsens specialeplan, hvilket vanskeliggør konkurrenceudsættelse af visse af regionernes opgaver. Det gælder fx på området for specialiseret behandling. Nogle regioner har flere specialiserede hospitalsfunktioner end andre eller løser fx offentlige hospitalsopgaver for andre regioner, hvilket i et vist omfang kan påvirke de enkelte regioners konkurrenceudsættelsesgrad.

disse udgifter er frasorteret i RIKU'en. Desuden ses der i opgørelsen bort fra værdien af regionernes evt. egne vundne udbud, når dette er aktuelt.

Regionernes PTI er på 35,7 pct. i 2021, jf. figur 5.8. PTI'en er steget med 3,4 procentpoint siden 2020, og er ligesom ved RIKU'en på sit hidtil højeste niveau.

Figur 5.8 Regionernes niveau for privat tjenesteydelsesindikator (PTI)



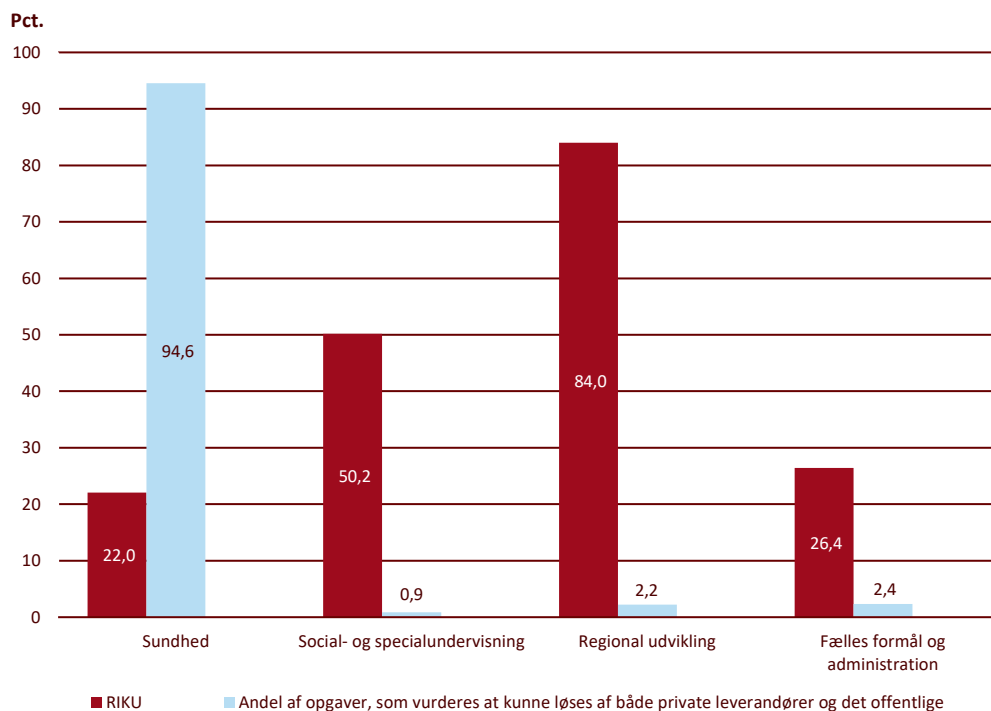
Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet og egne beregninger

Alle regioners PTI er steget fra 2020 til 2021, hvor Region Midtjylland, har oplevet den største stigning på 11,5 procentpoint.

Regionerne har øget deres konkurrenceudsættelsesgrad på alle opgaveområder. Den største stigning findes på sundhedsområdet, hvor regionerne har øget deres IKU med 5,5 procentpoint. Langt de fleste af de regionale opgaver, som kan løses af både private leverandører og det offentlige selv, er inden for sundhed, jf. figur 5.9. Derfor vil en øget konkurrenceudsættelse på området have den største effekt på regionernes IKU. Konkurrenceudsættelsesgraden er noget højere inden for social- og specialundervisning og regional udvikling end inden for sundhed. Sundhedsområdet udgør imidlertid en relativt stor del af de udgifter, der efter opgørelsen kan konkurrenceudsættes.



Figur 5.9 Konkurrenceudsættelse på forskellige områder i regionerne



**Anm.:** Opgaver, som konkurrenceudsættes eller vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, omfatter regionernes driftsomkostninger uden myndighedsopgaver.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet og egne beregninger

Den største forskel i regionernes konkurrenceudsættelse findes i kontoen *Sundhed* og kontoen *Fælles formål og administration*, jf. tabel 5.2. På begge områder er forskellen mellem den region, der konkurrenceudsætter mest og mindst, på lidt hhv. 20,3 og 21,0 procentpoint i 2021. Forskellene i konkurrenceudsættelsesgraderne viser en forskelligartet praksis for, hvilke opgaver der konkurrenceudsættes.

Tabel 5.2 Regionernes konkurrenceudsættelse på hovedkonti i 2021 (pct.)

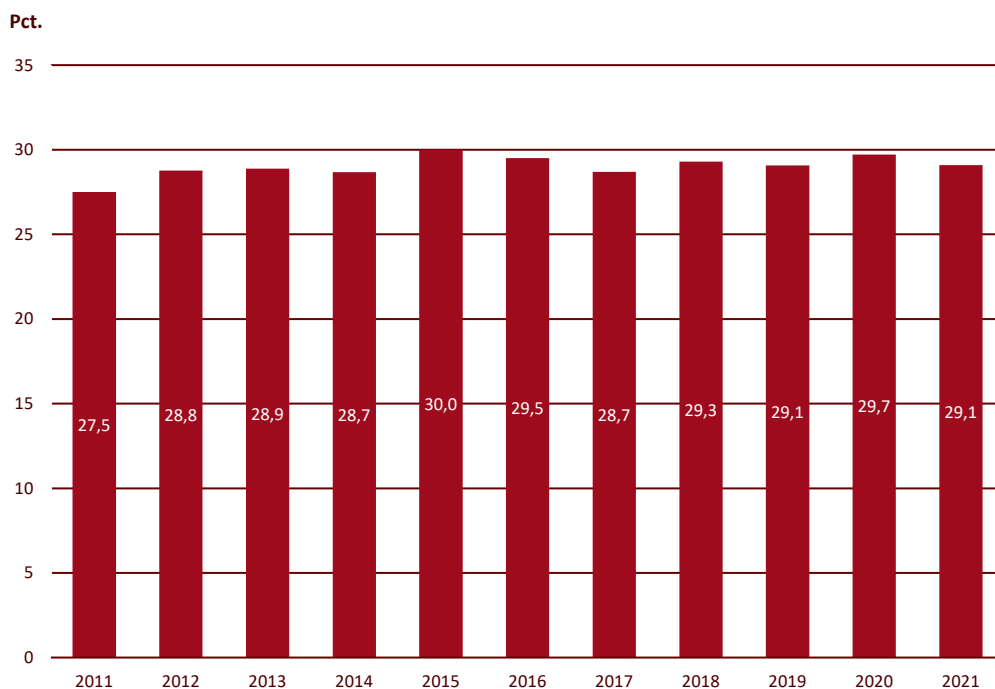
	Sundhed	Social- og specialundervisning	Regional udvikling	Fælles formål og administration
Region Nordjylland	20,0	54,2	84,1	17,8
Region Midtjylland	35,6	51,6	85,8	38,3
Region Syddanmark	17,1	37,1	85,6	27,3
Region Hovedstaden	15,3	53,1	82,6	17,3
Region Sjælland	19,9	50,0	82,8	23,5
<b>Samlet</b>	<b>22,0</b>	<b>50,2</b>	<b>84,0</b>	<b>26,4</b>

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet og egne beregninger

## 5.6 Konkurrenceudsættelse i staten

Staten konkurrenceudsatte i 2021 opgaver til en værdi af 29,2 mia. kr. Det svarer til en konkurrenceudsættelsesgrad på 29,1 pct. Staten konkurrenceudsatte opgaver til en værdi af 29,2 mia. kr., hvilket er 3 mia. kr. mere end i 2020. Statens samlede driftsudgifter er dog steget med 12 mia. kr. fra 2020 til 2021, hvormed den samlede konkurrenceudsættelsesgrad for staten (SIKU) er faldet med 0,6 procentpoint, *jf. figur 5.10*. Ifølge Økonomistyrelsen er visse styrelser og dermed ministerier påvirket af udgifter relateret til COVID-19.

Figur 5.10 Statens konkurrenceudsættelsesgrad 2011-2021



**Anm.:** Omkostninger til Domstolsstyrelsen (bogføringskreds 12207 og 12208) indgår ikke i opgørelsen af SIKU'en, da Økonomistyrelsen vurderer, at omkostningerne hovedsageligt vedrører myndighedsopgaver.

Kilde: Økonomistyrelsen og egne beregninger.

SIKU'en opgøres med udgangspunkt i regnskabstal, hvor indkøbte tjenesteydelser og tilknyttede varekøb opgøres og sættes i forhold til de samlede driftsudgifter. I de samlede driftsudgifter indgår myndighedsopgaver, men disse kan som udgangspunkt ikke konkurrenceudsættes, *jf. boks 5.3*. Det betyder bl.a., at konkurrenceudsættelsesgraden er et underkantsskøn for den reelle konkurrenceudsættelse, og at det er vanskeligt at sammenligne niveauerne med kommunernes og regionernes IKU, hvor myndighedsopgaver i udgangspunktet ikke indgår.

### Boks 5.3 Myndighedsopgaver og statens konkurrenceud- sættelse

Staten har som udgangspunkt pligt til at varetage myndighedsopgaver selv. Disse kan således ikke konkurrenceudsættes uden hjemmel i lovgivningen. Derudover varetager staten en række andre opgaver in-house. Hvis de opgaver, som staten varetager in-house, er udbudsegnede og har en værdi, der ligger over EU's tærskelværdier, skal staten med passende mellemrum vurdere, om det fortsat er fordelagtigt, at staten selv håndterer opgaven.<sup>51</sup> Det kan fx ske ved at konkurrenceudsætte opgaven. En opgave kan vurderes til ikke at være udbudsegnet, hvis den fx ikke har tilstrækkelig volumen, eller hvis der mangler et velfungerende marked for den type opgaver.

Statens opgaver kan således inddeles i tre kategorier: i) konkurrenceudsatte opgaver, ii) myndighedsopgaver, der i udgangspunktet ikke må konkurrenceudsættes, samt iii) ikke-konkurrenceudsatte opgaver, der yderligere kan opdeles i udbudsegnede og ikke-udbudsegnede opgaver.

Myndighedsopgaver er en samlebetegnelse for mange forskelligartede opgaver, som har det til fælles, at de ensidigt og bindende fastlægger og regulerer borgernes og virksomhedernes rettigheder og pligter, typisk i form af forbud, påbud og tilladelser. Myndighedsopgaver er eksempelvis afgørelser i håndhævelsessager (fx hos Forbrugerombudsmanden, Fødevarestyrelsen etc.), tilsynsopgaver som fx told, arbejdstilsyn etc. og anvendelse af tvangsmagt i situationer, hvor myndigheden er i fysisk kontakt med borgeren. Konkurrenceudsættelse af myndighedsopgaver kræver som udgangspunkt, at der er hjemmel i lovgivningen til, at opgaverne må konkurrenceudsættes.

Myndighedsopgaver kan derfor være konkurrenceudsatte, om end det er ukendt, i hvor høj grad dette gør sig gældende. Af regnskabstekniske grunde medregnes i SIKU'en næsten alle statslige driftsudgifter som opgaver, der vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv – også myndighedsopgaver. Det skyldes, at myndighedsopgaver ikke kan udskilles fra de enkelte regnskabskonti. Dog er driftsudgifter for Domstolsstyrelsen (bogføringskreds 12207 og 12208) fratrukket i opgørelsen, da Økonomistyrelsen vurderer, at disse hovedsageligt vedrører myndighedsopgaver.

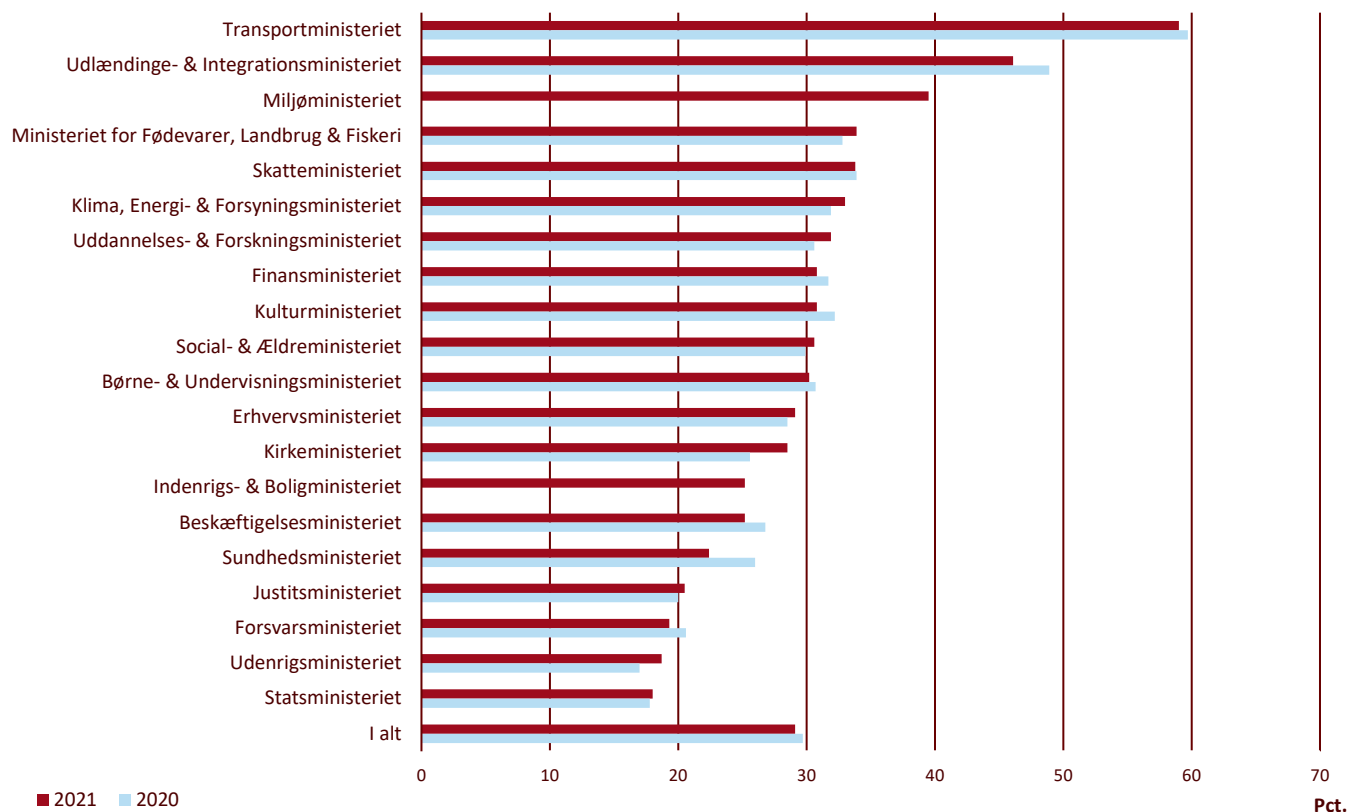
Der er dermed tale om en noget mere grovkornet opgørelse af opgaver, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, end for regioner og kommuners vedkommende. Det betyder samtidig, at nævneren i SIKU'en indeholder flere opgaver, end det reelt er muligt at konkurrenceudsætte.

Eksempelvis er alle statens lønninger medtaget, inklusive lønninger til politi og forsvar, selv om disse i et vist omfang omfatter myndighedsopgaver, der ikke kan konkurrenceudsættes.

Der er stor variation i de enkelte ministerområders konkurrenceudsættelsesgrader, hvilket bl.a. skal ses i sammenhæng med, at ministerierne har forskelligartede opgaver, *jf. figur 5.11*. Transportministeriet har den højeste IKU, hvor 59,0 pct. af ministeriets driftsudgifter konkurrenceudsættes.

<sup>51</sup> Jf. cirkulære af 31. marts 2016 om udbud af statslige drifts- og anlægsopgaver.

Figur 5.11 Ministeriernes konkurrenceudsættelsesgrad, 2021



**Anm.:** Omkostninger til Domstolsstyrelsen (bogføringskreds 12207 og 12208) indgår ikke i opgørelsen af SIKU'en, da Økonomistyrelsen vurderer, at omkostningerne hovedsageligt vedrører myndighedsopgaver. Hhv. Miljøministeriet og Indenrigs- og Boligministeriet udgør nye ministeransvarsområder, hvormed der ikke foreligger en opgørelse af konkurrenceudsættelsesgraden for 2020 for disse ministerier. Miljø- og Fødevarerministeriet blev opdelt i to ministeransvarsområder i 2021. Såfremt at ministerierne stadigvæk var samlet var ministeriet steget fra 32,8 pct. til 36,2 pct. En stigning på 3,4 pct.

Kilde: Økonomistyrelsen og egne beregninger.

Halvdelen af ministerområderne har øget deres IKU i 2021, hvor det samlede fald i SIKU særligt skyldes et fald i Udlændinge- og Integrationsministeriet og Sundhedsministeriets konkurrenceudsættelsesgrad.<sup>52</sup>

Statsministeriet har den laveste SIKU på 18,0 pct. i 2021. Sammensætningen af opgaver – herunder myndighedsopgaver, som ikke må konkurrenceudsættes – varierer på tværs af ressortområderne, kan tallene ikke sammenlignes direkte. Det er således ikke muligt for alle ministerområder at opnå konkurrenceudsættelsesgrader på niveau med fx Transportministeriet.

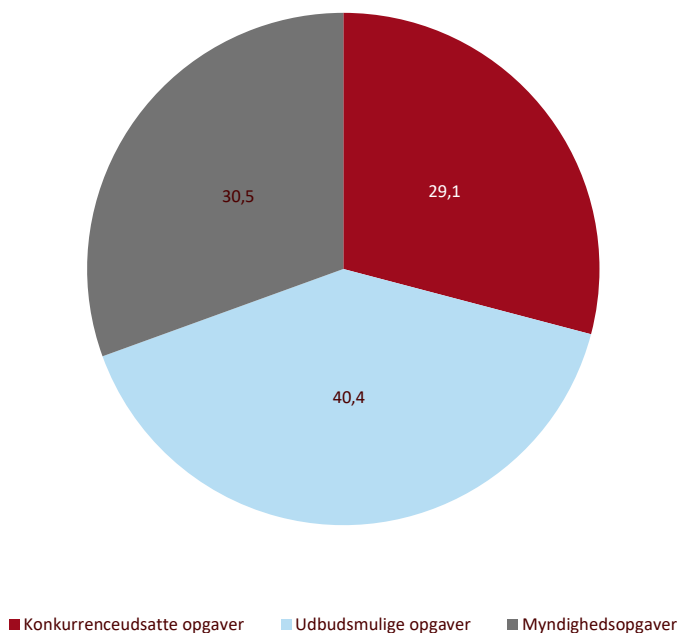
### 5.7 Myndighedsopgaver i staten

Myndighedsopgaver er i udgangspunktet ikke sorteret fra i opgørelsen af statens driftsudgifter, som indgår i opgørelsen af SIKU'en. Staten har driftsudgifter for 100,4 mia. kr. Disse fordeles sig på: (1) myndighedsopgaver, som ikke må konkurrenceudsættes, (2) allerede konkurrenceudsatte opgaver og (3) opgaver, som potentielt kunne konkurrenceudsættes, men som ikke er blevet det. I opgørelsen af SIKU'en kan der ikke skelnes mellem (1)

<sup>52</sup> Udviklingen i ministerområdernes IKU er baseret på 18 ministerier. Efter ressort-rokade findes 20 ministerier. Miljøministeriet samt Indenrigs- og Boligministeriet indgår ikke i opgørelsen af udviklingen i SIKU mellem 2020 og 2021.

myndighedsopgaver og (3) opgaver, som kan konkurrenceudsættes, men ikke er blevet det. I en spørgeskemaundersøgelse foretaget i 2018 har de statslige institutioner angivet, at andelen af myndighedsopgaver i gennemsnit udgør knap 31 pct. af driftsudgifterne, *jf. figur 5.12*. Det svarer i 2021 til ca. 30,7 mia. kr. af de godt 100 mia. kr. Dermed udgør de udbudsmulige opgaver, som ikke er konkurrenceudsat i 2021, godt 40 pct. af de samlede driftsudgifter.

Figur 5.12 **Statens driftsudgifter fordelt på opgavetyper (pct.)**

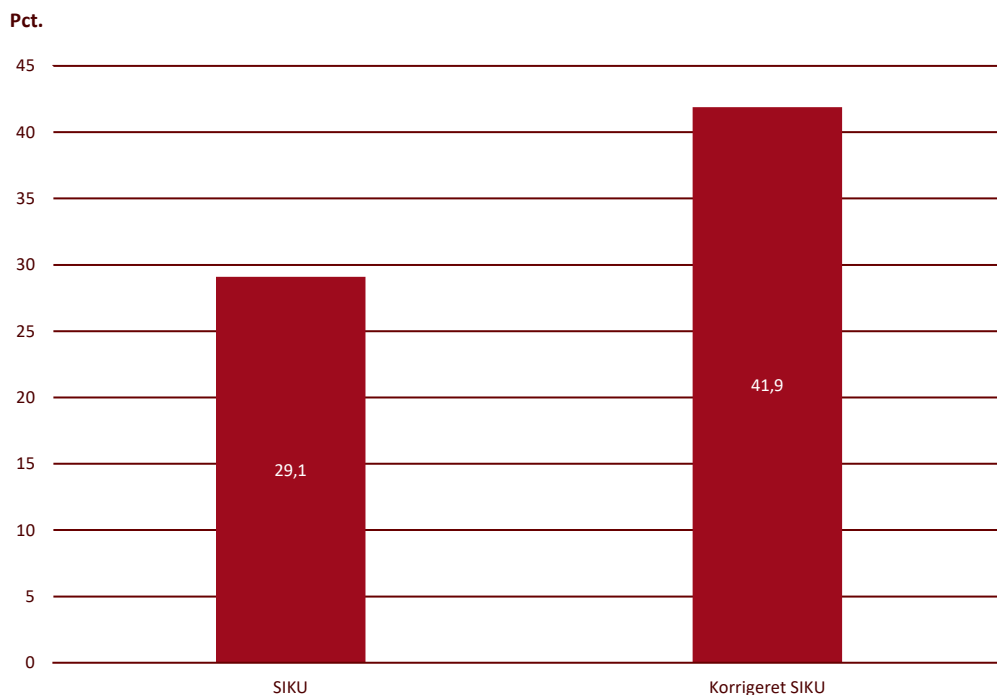


**Anm.:** Beregnet på baggrund af 96 respondenter angivelse af andelen af myndighedsopgaver. De ikke-konkurrenceudsatte opgaver er fundet residualt ud fra de to andre andele, dvs. konkurrenceudsatte opgaver og myndighedsopgaver. De 96 institutioner har driftsomkostninger for knap 45 mia. kr. i 2017, hvilket er 57 pct. af de samlede driftsomkostninger i staten. 11 institutioner har angivet myndighedsandele, der sammenlagt med andelen af konkurrenceudsatte opgaver (fra statens regnskab) udgjorde mere end 100 pct. af driftsomkostningerne. Af beregningsmæssige årsager er den selvrappede myndighedsandel i disse tilfælde korrigeret, så summen af konkurrenceudsatte opgaver og myndighedsopgaver ikke overstiger de samlede driftsomkostninger. Opgørelsen af myndighedsopgaveandelen er forbundet med betydelig usikkerhed.

*Kilde: Egne beregninger på baggrund af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgeskemaundersøgelse fra 2018 og Økonomistyrrelsen.*

Med udgangspunkt i de statslige institutioners skøn for myndighedsopgaveandelen kan der beregnes en korrigeret SIKU, som tager højde for, at det netop ikke er muligt at konkurrenceudsætte disse opgaver. På baggrund af de ovennævnte spørgeskemaundersøgelser kan den korrigerede SIKU beregnes til 41,9 pct., mens den ukorrigerede SIKU opgøres til 29,1 pct., *jf. figur 5.13*. De ikke-konkurrenceudsatte opgaver, som kan løses af både private leverandører og det offentlige selv, er dog ikke nødvendigvis udbudseguede. De statslige ordregivere skal løbende vurdere, om deres opgaver er udbudseguede eller ej. I den vurdering kan der fx ligge, at opgaven ikke har tilstrækkelig volumen, eller at markedet ikke er velfungerende. Der er ikke i analysen foretaget en nærmere kontrol med kriterier m.v. for disse vurderinger, herunder om de er ens på tværs. Det medfører en vis usikkerhed i opgørelsen.

Figur 5.13 SIKU'en med og uden korrektion for myndighedsopgaver, 2021



**Anm.:** Den korrigerede SIKU tager udgangspunkt i besvarelser fra 96 statslige institutioner. Da der er tale om selvrappede skøn, er opgørelsen af den korrigerede SIKU forbundet med usikkerhed. Omkostninger til Domstolsstyrelsen (bogføringskreds 12207 og 12208) indgår ikke i opgørelsen af SIKU'en, da Økonomistyrelsen vurderer, at omkostningerne hovedsageligt vedrører myndighedsopgaver.

*Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgeskemaundersøgelse fra 2018 og Økonomistyrelsen.*

Blandt de institutioner, der har deltaget i undersøgelsen, er der stor variation i vurderingen af hvor stor en andel af driftsudgifterne, der kan defineres som myndighedsopgaver. Den korrigerede SIKU skal derfor ses i lyset af, at myndighedsopgavernes andel er baseret på de statslige ordregiveres selvrappede skøn.

Vurderingerne spænder fra 0 til 100 pct., hvilket afspejler, at institutionerne har forskelligartede opgaver, og at myndighedsopgaver naturligt udgør en meget forskellig andel af opgaverne. Samtidig kan variationen afspejle, at institutionerne eventuelt har forskellig opfattelse af, hvilke opgaver der udgør myndighedsopgaver.

# Bilag

Tabel B.1 Oversigt over søgeord til identificering af grønne udbud

Grundord	Antal afarter af grundordet		Antal gange ordet og dets afarter nævnes		Antal udbud ordet og dets afarter nævnes
	Uden restriktioner	Med restriktioner	Uden restriktioner	Med restriktioner	Med restriktioner
Biodiversitet	30	24	497	244	44
Bæredygtig	231	105	8.492	875	137
CO2	285	130	2.615	1.195	172
Emission	105	58	1.711	558	104
Forurening	287	22	6.044	86	53
Grøn	214	9	11.872	16	11
Vandkvalitet	13	1	307	2	1
Luftkvalitet	7	28	594	19	5
Udledning	83	28	1.403	442	90
Reducere	41	17	4.683	59	23
Reduktionsmål	2	2	13	13	6
Mikroplast	2	1	10	10	4
Ftalater	11	10	194	154	58
Sustainab	14	4	483	27	9
Efficienc	7	1	163	2	1
Responsib	16	0	2.994	0	0
Svanemærket	19	12	1.284	660	142
EU-Blomsten	1	1	56	50	28
Økologimærke	4	4	22	22	13
Ø-mærke	2	2	16	16	8
Ecolabel	19	7	53	34	15
The EU Organic Logo	-	-	-	-	-
FSC	69	20	768	758	120
PEFC	25	22	262	238	80
Global Organic Textile Standard	-	-	-	-	-
OEKO-tex	2	2	31	22	19
MSC	48	5	294	188	10
ASC	2	2	4	4	3
EMAS	222	4	555	52	24
Good Environmental Choice	-	-	-	-	-
Bra Miljöval	1	1	5	5	2

Charter for Sustainable Cleaning	-	-	-	-	-
Rainforest Alliance	1	1	15	15	5
Fairtrade	9	8	75	75	16
Pro planet	-	-	-	-	-
Sustainable cleaning	-	-	-	-	-
Miljømærke	24	24	787	787	174
Energy-star	2	2	26	26	17
EU-Energy Label	-	-	-	-	-
Energimærke	52	29	1.459	1.116	187
Energiforbrug	14	3	1.655	4	4
Energieffektiv	22	15	317	310	89
ISO 50001	2	2	11	11	10
ISO 26000	1	1	6	6	6
DS 49001	1	1	8	8	8
ISO 14001	8	8	353	264	267
ISO 14020	1	1	29	29	28
ISO 14067	-	-	-	-	-
ISO 20400	-	-	-	-	-
ISO 21931	-	-	-	-	-
ISO 37101	-	-	-	-	-
ISO 14064	-	-	-	-	-
ISO 22766	-	-	-	-	-
ISO 38200	-	-	-	-	-
EN 1717	3	3	5	5	5
IEC 52000	-	-	-	-	-
ISO 14024	1	1	4	4	2
ISO 34101	-	-	-	-	-
Verdensmål	18	13	1.226	1.203	145
Sustainable Development Goals	1	1	15	15	6
Global Compact	1	-	1.375	-	-
TCO	76	28	594	498	40
Livscyklus	46	40	800	758	263
Cradle to cradle	2	2	5	5	4
Genanvend	140	35	7.467	200	54
Genvinding	69	13	1.090	26	17
Genbrug	167	45	4.851	343	87
Cirkularitet	2	2	8	8	7
Levetidsforlængelse	4	4	22	22	12
Drivhusgas	17	16	277	274	78
Klima	483	285	2.991	2.856	282
Klimaændringer	5	5	113	113	31
Miljø	1.503	390	81.094	8.367	764



---

Environment	59	8	5.149	147	6
Samlet	4.499	1.612	176.572	24.674	856

---

**Anm.:** Listen af grønne ord er baseret på en gennemgang af materiale fra relevante grønne aktører. Tabellen viser antallet af forskellige grønne ord, der udspringer af det oprindelige, og antallet af grønne ord. For at identificere udbud med et grønt element anvendes et søgeprogram til at gennemse udbudsmaterialerne for de 74 grønne grundord. For hvert udbud blev der fremsøgt ord i alle doc-, docx-, xls- og søgbare pdf-filer i udbudsmaterialet. Søgningensprogrammet (implementeret i Python) finder for hvert udbud antallet af matchende grønne ord uanset ordets endelse, begyndelse, konteksten eller sætningskonstruktionerne. Programmet registrerer derved både sammensatte ord og forskellige endelser på ordene og finder i alt 8.813 forskellige afarter af de 74 ord. Ved at anvende en række restriktioner (beskrevet i boks 5.1) har det været muligt at skabe et mere realistisk billede af, hvilke udbud der indeholder et grønt element.

*Kilde: Udbudsmateriale fra danske EU-udbud indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i en afgrænset periode.*

---

Tabel B.2 Kommunernes IKU og ændring i IKU i procentpoint

Kommune	Kommunetype	IKU 2020	IKU 2021	Ændring i IKU 2020-2021 (procentpoint)
Samlet		26,3	26,9	0,6
Albertslund	Bykommune	26,0	26,9	0,9
Allerød	Bykommune	31,1	29,0	-2,1
Assens	Landkommune	27,7	28,9	1,2
Ballerup	Bykommune	25,1	25,2	0,1
Billund	Landkommune	23,8	24,5	0,7
Bornholm	Yderkommune	21,7	20,9	-0,8
Brøndby	Bykommune	25,1	26,1	1,0
Brønderslev	Landkommune	35,3	36,5	1,2
Dragør	Bykommune	28,1	30,6	2,5
Egedal	Bykommune	27,7	27,5	-0,2
Esbjerg	Landkommune	25,1	23,7	-1,4
Fanø	Landkommune	43,6	42,8	-0,8
Favrskov	Mellemkommune	24,4	25,0	0,6
Faxe	Mellemkommune	28	29,7	1,7
Fredensborg	Bykommune	30	30,6	0,6
Fredericia	Mellemkommune	22,6	22,4	-0,2
Frederiksberg	Bykommune	27,2	28,1	0,9
Frederikshavn	Landkommune	24,3	24,8	0,5
Frederikssund	Bykommune	28,4	29,3	0,9
Furesø	Bykommune	25,1	25,1	0,0
Faaborg-Midtfyn	Landkommune	27,4	28,7	1,3
Gentofte	Bykommune	28,4	29,6	1,2
Gladsaxe	Bykommune	24,1	24,4	0,3
Glostrup	Bykommune	26,5	27,2	0,7
Greve	Bykommune	32,7	32,8	0,1
Gribskov	Bykommune	51,3	53,8	2,5
Guldborgsund	Landkommune	31,0	32,9	1,9
Haderslev	Landkommune	26,1	26,9	0,8
Halsnæs	Mellemkommune	28,8	28,7	-0,1
Hedensted	Landkommune	24,4	24,8	0,4
Helsingør	Bykommune	28,6	28,7	0,1
Herlev	Bykommune	24,6	25,8	1,2
Herning	Landkommune	25,4	25,7	0,3
Hillerød	Bykommune	31,0	32,3	1,3
Hjørring	Landkommune	23,9	25,2	1,3
Holbæk	Mellemkommune	38,9	36,5	-2,4
Holstebro	Landkommune	29,4	31,2	1,8
Horsens	Mellemkommune	28,0	28,1	0,1
Hvidovre	Bykommune	23,2	24,4	1,2
Høje-Taastrup	Bykommune	29,4	30,4	1,0
Hørsholm	Bykommune	33,7	34,8	1,1

Ikast-Brande	Landkommune	27,6	29,2	1,6
Ishøj	Mellemkommune	27,4	27,4	0,0
Jammerbugt	Landkommune	43,0	36,7	-6,3
Kalundborg	Landkommune	26,2	27,6	1,4
Kerteminde	Landkommune	22,7	23,4	0,7
Kolding	Bykommune	27,7	26,9	-0,8
København	Bykommune	22,6	23,4	0,8
Køge	Bykommune	30,5	29,4	-1,1
Langeland	Yderkommune	23,6	22,9	-0,7
Lejre	Bykommune	28,8	32,7	3,9
Lemvig	Yderkommune	22,5	23,3	0,8
Lolland	Yderkommune	27,5	27,7	0,2
Lynghby-Taarbæk	Bykommune	27,1	27,6	0,5
Læsø	Yderkommune	18,8	20,9	2,1
Mariagerfjord	Landkommune	22,3	23,0	0,7
Middelfart	Mellemkommune	26,5	24,1	-2,4
Morsø	Yderkommune	25,2	25,1	-0,1
Norddjurs	Yderkommune	20,5	22,3	1,8
Nordfyn	Landkommune	22,8	26,1	3,3
Nyborg	Landkommune	20,9	22,3	1,4
Næstved	Mellemkommune	27,1	27,7	0,6
Odder	Mellemkommune	27,6	27,4	-0,2
Odense	Bykommune	29,1	29,6	0,5
Odsherred	Landkommune	31,2	32,0	0,8
Randers	Landkommune	22,3	22,4	0,1
Rebild	Landkommune	22,8	24,0	1,2
Ringkøbing-Skjern	Yderkommune	25,3	25,2	-0,1
Ringsted	Mellemkommune	32,6	32,7	0,1
Roskilde	Bykommune	26,3	26,6	0,3
Rudersdal	Bykommune	25,6	26,1	0,5
Rødovre	Bykommune	24,9	26,4	1,5
Samsø	Yderkommune	17,7	19,8	2,1
Silkeborg	Mellemkommune	26,6	27,4	0,8
Skanderborg	Bykommune	21,9	22,3	0,4
Skive	Yderkommune	21,9	22,0	0,1
Slagelse	Mellemkommune	29,2	30,1	0,9
Solrød	Bykommune	32,6	32,7	0,1
Sorø	Mellemkommune	29,7	31,3	1,6
Stevns	Mellemkommune	31,9	32,3	0,4
Struer	Yderkommune	25,2	25,3	0,1
Svendborg	Landkommune	23,5	23,9	0,4
Syddjurs	Landkommune	22,6	25,1	2,5
Sønderborg	Landkommune	23,3	22,1	-1,2
Thisted	Yderkommune	20,8	22,0	1,2
Tønder	Yderkommune	24,5	24,9	0,4

Tårnby	Mellemkommune	19,8	21,2	1,4
Vallensbæk	Bykommune	23,6	25,8	2,2
Varde	Yderkommune	25,9	26,9	1,0
Vejen	Landkommune	26,0	26,9	0,9
Vejle	Mellemkommune	28,8	29,3	0,5
Vesthimmerland	Yderkommune	31,5	30,6	-0,9
Viborg	Landkommune	26,4	27,3	0,9
Vordingborg	Landkommune	27,7	28,5	0,8
Ærø	Yderkommune	19,2	20,0	0,8
Aabenraa	Landkommune	26,1	27,4	1,3
Aalborg	Bykommune	29,1	30,1	1,0
Aarhus	Bykommune	21,3	23,0	1,7

**Anm.:** Ændringen i IKU er opgjort i procentpoint.

*Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet og egne beregninger*

**Table B.3 Oversigt over fordeling af kommuner efter kommunetype**

Yderkommuner	Mellemkommuner	Landkommuner	Bykommuner
Bornholm	Favrskov	Assens	Albertslund
Langeland	Faxe	Billund	Allerød
Lemvig	Fredericia	Brønderslev	Ballerup
Lolland	Halsnæs	Esbjerg	Brøndby
Læsø	Holbæk	Fanø	Dragør
Morsø	Horsens	Frederikshavn	Egedal
Norddjurs	Ishøj	Faaborg-Midtfyn	Fredensborg
Ringkøbing-Skjern	Middelfart	Guldborgsund	Frederiksberg
Samsø	Næstved	Haderslev	Frederikssund
Skive	Odder	Hedensted	Furesø
Struer	Ringsted	Herning	Gentofte
Thisted	Silkeborg	Hjørring	Gladsaxe
Tønder	Slagelse	Holstebro	Glostrup
Varde	Sorø	Ikast-Brande	Greve
Vesthimmerland	Stevns	Jammerbugt	Gribskov
Ærø	Tårnby	Kalundborg	Helsingør
	Vejle	Kerteminde	Herlev
		Mariagerfjord	Hillerød
		Nordfyn	Hvidovre
		Nyborg	Høje-Taastrup
		Odsherred	Hørsholm
		Randers	Kolding
		Rebild	København

---

	Svendborg	Køge
	Syddjurs	Lejre
	Sønderborg	Lyngby-Taarbæk
	Vejen	Odense
	Viborg	Roskilde
	Vordingborg	Rudersdal
	Aabenraa	Rødovre
		Skanderborg
		Solrød
		Vallensbæk
		Aalborg
		Aarhus

---

**Anm.:** Kommunetyperne er bestemt ud fra et klassifikationssystem på baggrund af 14 objektive kriterier.

*Kilde: Ministerium for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris publikation "Landdistriktsprogram 2007-2013" (2008).*

---