

Rasmus Grønved Nielsen (red.)

Poul Andersen,
forvaltningsretten og
retsvidenskaben

100-året for en disputats



Djøf Forlag
2024

Økonomisk forsvarlig forvaltning*

Af professor, ph.d. Carina Risvig Hamer

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	268
2. Forvaltningsretten – økonomisk forsvarlig forvaltning	269
2.1. Om økonomisk forsvarlig forvaltning som princip i forvaltningsretten	269
2.2. Hvad indebærer princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning?	271
2.2.1. Afholdelse af og deltagelse i arrangementer m.v.	273
2.2.2. Sikring af markedsprisen – særligt ved salg og leje ...	274
2.2.3. Undgå tab	275
2.2.4. Afskedigelser	276
2.3. Konsekvenser ved overtrædelse af princippet	277
3. EU-retten	277
4. Offentlige indkøb	280
4.1. Indgåelse af kontrakter uden for udbudsloven	281
4.2. Afvisning eller inddragelse af tilbud	283
5. Konklusion	285

* Dette bidrag bygger videre på Carina Risvig Hamer »Økonomisk forsvarlig forvaltning« i Carina Risvig Hamer & Hanne Marie Motzfeldt (red.), »Compliance i den offentlige sektor«, Djøf Forlag, 2023. Bogen er en lærebog til et ba.jur.-valgfag med samme navn.

1. Indledning

Princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning¹ er en svær størrelse at redegøre for i en forvaltningsretlig kontekst. Når den offentlige sektor skal forvalte økonomiske ressourcer i praksis, f.eks. ved dens indkøb, henvises der ofte til, at ressourcerne skal anvendes økonomisk forsvarligt. Det er således et naturligt hensyn i den offentlige sektor (forvaltningen), at de offentlige ressourcer skal anvendes på en økonomisk forsvarlig måde, men princippet har ikke fået meget opmærksomhed hverken i litteraturen eller i retspraksis, hvilket gør det interessant i en retsvidenskabelig kontekst. Der er dog langt fra tale om et nyt princip. Allerede i Poul Andersens værker refereres der til forsvarlig omgang med offentlige midler – dog også her uden nærmere redegørelse for, hvad det indebærer. Som eksempler kan nævnes, i relation til offentlige ansattes erstatningsansvar over for offentlige myndigheder, hvor Poul Andersen refererer til, at offentligt ansatte skal sikre en »behørig Økonomi, saaledes at de ikke paafører det Offentlige større Udgifter og Omkostninger end fornødent«.² I forlængelse heraf anfører Poul Andersen bl.a., at »Dette gælder, hvad enten den uøkonomiske Handling har medført Fordel, Behagelighed osv. for Funktionæren, t. Eks. Flothed paa Rejser (...), Indkøb af kostbare Kontormøbler og lign. (...)«. Samtidig henvises der ligeledes til, at der oftest i praksis ikke kan være tale om, at offentligt ansatte kan pådrage sig et erstatningsansvar herfor.³ Det var således også dengang svært at håndhæve princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning, hvilket dengang som i dag har tæt sammenhæng med, at der indrømmes offentligt ansatte et betydeligt skøn til at vurdere, hvilke dispositioner der er nødvendige. Et tilsvarende skøn ses også i nutidens offentlige indkøb, hvor den offentlige forvaltning har en stor frihed til at fastlægge, hvad man ønsker at købe og anvende de offentlige midler til.

1. I denne fremstilling vil det forhold, at offentlige myndigheder har pligt til at udøve økonomisk forsvarlighed, blive refereret til som et princip, men om der er tale om en egentlig (forvaltningsretlig) retsgrundsætning, et princip eller blot et hensyn (eller en tilstræbelse), er uklart. Dette skyldes formentlig, at det er svært i en håndhævelsesmæssig kontekst at håndhæve, om en forvaltningsmyndighed har handlet økonomisk forsvarligt. Se f.eks. U 1990.601 H om afskedigelse af en brandmand.
2. Poul Andersen »Offentligretligt erstatningsansvar«, Gyldendal, 1938, version tilgængelig på www.jurabog.dk, se side 131.
3. Ibid.

Visse offentlige dispositioner er reguleret i bl.a. cirkulærer og vejledninger m.v., herunder f.eks. forskellige beløbsgrænser for repræsentation/hotel. Er et forhold ikke reguleret, må det bero på en konkret vurdering, om dispositionen er foretaget i overensstemmelse med princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning. Hvad der nærmere kan udledes af princippet, er formålet med dette bidrag at undersøge nærmere.

Indledningsvist redegøres for, hvordan princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning kommer til udtryk i dansk forvaltningsret (afsnit 2), herefter undersøges princippet i en EU-retlig kontekst, hvor princippet særligt ses refereret til i EU-Domstolens praksis i relation til EU-institutionernes udbud (afsnit 3). Endelig vil princippets betydning for de nationale offentlige indkøb blive behandlet (afsnit 4). Afsnit 5 indeholder nogle konklusioner om princippets rækkevidde.

2. Forvaltningsretten – økonomisk forsvarlig forvaltning

2.1. Om økonomisk forsvarlig forvaltning som princip i forvaltningsretten

Økonomisk forsvarlig forvaltning ses også refereret til som saglig økonomisk forvaltning, og der findes varierende udformninger af princippet i forskellige lovgivninger, som eksempelvis rigsrevisorloven, der anfører, at det skal vurderes, om der er taget *skyldige økonomiske hensyn*,⁴ eller den kommunale styrelseslov, der omtaler, at anliggender skal varetages på en

4. Rigsrevisorlovens § 3 lyder »Ved revisionen efterprøves, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Endvidere foretages en vurdering af, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet.« At der er taget skyldige økonomiske hensyn, vil sige, at de forvaltningsansvarlige har gjort, hvad der er muligt og rimeligt for at fremme sparsommelighed, produktivitet og effektivitet i overensstemmelse med almindelige principper for god offentlig økonomistyring og forvaltning, jf. Standard for offentlig revision nr. 7, se herom <https://rigsrevisionen.dk/Media/F/2/sor-7.pdf>. Se samme formulering i Regionslovens, lovbekendtgørelse nr. 447 af 8. april 2022, § 28, stk. 2, 3. pkt., der lyder: »Endvidere skal det påses, at der ved forvaltningen af midlerne og driften af de virksomheder, hvis regnskaber er omfattet af revisionen, er taget skyldige økonomiske hensyn.«

*økonomisk hensigtsmæssig måde.*⁵ Om der gælder et princip om økonomisk forsvarlig forvaltning, ses ikke behandlet i de traditionelle forvaltningsretlige værker,⁶ og særdiscipliner i forvaltningsretten berører ligeledes kun princippet ganske sporadisk.⁷ Princippet rækker vidde er derfor også noget uklart, herunder særligt om princippet kan siges at have en selvstændig betydning, da princippet oftest refereres til som led i en samlet afgørelse.

Om der f.eks. skal være flere daginstitutioner i en kommune, eller om, der skal anlægges en ny skole frem for en park, vil være en politisk beslutning overladt til kommunalbestyrelsen i den enkelte kommune. Det er også en politisk beslutning, hvor mange midler der skal anvendes til de pågældende dispositioner, eller når en kommunes generelle serviceniveau skal fastlægges.⁸ Er det politisk besluttet, at der skal anlægges en skole, vil det herefter være op til forvaltningen at sikre, at budgettet for anlægget overholdes. Det er særligt i relation til overholdelse af budgetter, at princippet ses at spille en rolle.⁹ Princippet vil ofte være mindre re-

5. Se lov om kommunernes styrelse § 42, stk. 2, 3. pkt, der angiver »... Endvidere vurderes det, om udførelsen af kommunalbestyrelsens og udvalgenes beslutninger og den øvrige forvaltning af kommunens anliggender er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde.«
6. Se dog Søren Højgaard Mørup »Andre almindelige retsgrundsætninger om afgørelses indhold« i Niels Fenger (red.) »Forvaltningsretten« Djøf Forlag, 2018 der redegør kort for, hvad han refererer til som retsgrundsætningen. Princippet er også behandlet i bogens kapitel 18 om kommunalfuldmagten af Hanna Ege og Hans B. Thomsen.
7. Karsten Revsbech, Hanna Ege og Hans B. Thomsen »Kommunernes opgaver« Djøf Forlag 2023, omtaler økonomisk forsvarlighed som »et kommunalretligt princip« uden at uddybe hvad det indebærer, se f.eks. side 71, og Frederik Waage »Det offentlige som procespart – forvaltningsrettens virkning i civilprocessen« Karnov Group Denmark, 2017, nævner også princippet flere steder, se f.eks. s. 87 ff. En nyere artikel fra Juristen 2023 behandler princippet som en kommunalretlige grundsætning, se Philip Svendsen »Om den kommunalretlige grundsætning om økonomisk forsvarlig forvaltning«, Juristen 2023, nr. 3.
8. En kommune kan således fastlægge det generelle serviceniveau for f.eks. hjemmehjælp, hvor økonomiske hensyn kan inddrages i denne beslutning. Derimod kan økonomiske hensyn ikke indgå i vurderingen af, hvilken hjælp den enkelte borger skal tilbydes, jf. U 2013.2324 H (om hjemmehjælp til voksne efter servicelovens § 83).
9. Et eksempel på budgetoverskridelse og økonomisk forsvarlig forvaltning er sagen om afholdelse af Eurovision i Danmark. Her skete der en budgetoverskridelse på hele 57,9 mio. kr., svarende til en overskridelse med 167 %, se om sagen Beretning til Statsrevisorerne om budgetoverskridelsen ved Eurovision Song Contest 2014.

levant, når budgetbeslutningen skal træffes på politisk plan f.eks. i en kommunalbestyrelse – ligesom denne form for beslutninger ikke er omfattet af revision. Det betyder dog ikke, at f.eks. en kommunalbestyrelse kan træffe beslutninger, der er i strid med princippet, men rækkevidden for, hvad man kan tillade sig, er formentlig større end ved selve udførelsen af opgaverne. Således vil en beslutning om et budget til en opgave i kommunalbestyrelsen ikke kunne anfægtes, mens selve udførelsen – herunder overskridelse af budget – vil være omfattet.¹⁰ Det er med andre ord politikerne, der træffer de principielle beslutninger om, hvad der skal prioriteres (og allokere midlerne til udførelsen). Dernæst er det op til administrationen at drage omsorg for, at beslutningerne sker fyldest inden for de økonomiske rammer, den har fået tildelt til opgaven.

2.2. Hvad indebærer princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning?

Der skal (naturligvis) være lov- og budgetmæssig hjemmel til de enkelte handlinger, som den offentlige myndighed foretager sig, herunder også til at kunne foretage økonomiske dispositioner. Det skal ligeledes være sagligt i det konkrete tilfælde at tillægge økonomiske hensyn betydning.¹¹ Dernæst vil der ofte være en række principper og regler, der skal iagttages inden for bestemte områder, når der anvendes offentlige midler. Det gælder f.eks. udbudsretten, der bl.a. har til formål at sikre en tilrettelæggelse af udbudsprocedurer, der både giver lige adgang for virksomheder til de offentlige kontrakter, og som sikrer effektive indkøb.¹² Der er derfor næppe tvivl om, at princippet har en praktisk betydning i forvaltningen,

10. Se også Søren Højgaard Mørup »Andre almindelige retsgrundsætninger om afgørelser indhold« i Niels Fenger (red.) »Forvaltningsretten« Djøf Forlag, 2018.
11. Det vil ikke i alle tilfælde vil være lovligt at tillægge økonomiske hensyn betydning, og princippet om, at offentlige myndigheder skal udøve økonomisk forsvarlighed, vil således ikke være relevant i mange situationer, hvor det offentlige træffer bestemte former for afgørelser. Om økonomiske hensyn er lovlige, vil afhænge af lovgivningen på det pågældende område. Om saglige og usaglige økonomiske hensyn i forbindelse med serviceydelser se f.eks. Helle Bødker Madsen og Søren Højgaard Mørup »Erstatningsansvar vedrørende det offentliges serviceniveau« i Peter Pagh, Søren Højgaard Mørup & Niels Fenger (red.) »Offentlige myndigheders erstatningsansvar« Djøf Forlag, 2017.
12. Effektive indkøb er ikke direkte et af formålene i de udbudsdirektiverne, men er bl.a. angivet som et hensyn i den danske formålsbestemmelse i udbudslovens § 1. Se herom i Carina Risvig Hamer »Udbudsret«, 2. udgave, Djøf Forlag, s. 32 ff.

når udgifter skal afholdes, og som der vil blive redegjort for i afsnit 4, har princippet en særlig betydning, når det offentlige anskaffer ydelser.

Helt grundlæggende indebærer princippet, at afholdelse af udgifter skal være forsvarlig. Hvad der er forsvarligt, må ses i lyset af de regler, der findes på området, markedet og den konkrete situation. Økonomiske hensyn, som det offentlige måtte varetage, skal være saglige, og princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning har således også en nær tilknytning til princippet om saglighed. Dette gælder alle former for afholdelse af udgifter – fra den enkelte offentligt ansattes rejseafregning, en embedsmands bespisning på restaurant, afholdelse af arrangementer og i relation til de offentlige indkøb. Oftest vil det først blive vurderet, om den offentlige myndigheds disposition var lovlig og saglig, og dernæst om beløbet var økonomisk forsvarligt. I den henseende har proportionalitetsprincippet også en stor betydning, således at de afholdte udgifter dels skal være nødvendige og dels skal stå i rimeligt forhold til den kommunes interesse.

Selv om domstolene har refereret til princippet,¹³ skal rækkevidden af princippet navnlig fastlægges i lyset af bl.a. udtalelser fra det kommunale tilsyn (Ankestyrelsen, tidligere statsforvaltningen) og Folketingets Ombudsmand, ligesom princippet er omtalt i flere lobemærkninger, herunder bl.a. udbudsloven (se herom afsnit 4).¹⁴ Princippet kommer også til udtryk hos Rigsrevisionen, eller når medierne undersøger brugen af offentlige midler, ligesom det er angivet i forskellige vejledninger udarbejdet af Moderniseringsstyrelsen, KL og Danske Regioners vejledning om God adfærd i det offentlige.¹⁵ Ved vurderingen af, om en given disposition er økonomisk forsvarlig, tillægges den offentlige myndighed et stort

13. Se U 1990.601 H.

14. Se også Forslag til Lov om infrastruktur for alternative drivmidler til transport, fremsat den 26. januar 2022, der bl.a. angiver, at der for forvaltningsmyndigheder gælder et »krav til generel økonomisk forsvarlig forvaltning«.

15. Vejledning om God adfærd i det offentlige, 2017, side 43, hvor bl.a. anføres »Det fremgår af Finansministeriets budgetvejledning, at statslige myndigheder skal anvende deres bevillinger til de formål, de er givet, og vise skyldige økonomiske hensyn i forbindelse med deres forvaltning af udgifter og indtægter. Myndighederne skal derved sikre, at der udøves forsvarlig økonomisk forvaltning. På det regionale og kommunale område gælder der ligeledes en grundsætning om forsvarlig økonomisk forvaltning.«

skøn. Inden for dette skøn vil det offentlige inddragelse af sagkyndig bistand tillige blive tillagt betydning.¹⁶

Nedenfor ses nærmere på, hvad princippet indebærer eksemplificeret ved udvalgte områder. De offentlige indkøb er særskilt behandlet i afsnit 4.

2.2.1. Afholdelse af og deltagelse i arrangementer m.v.

Ved afholdelse af arrangementer m.v. vil der først blive set på, om det afholdte arrangement lovligt kunne afholdes. I kommunalt regi vil det betyde, at der skal være en saglig kommunal interesse. Der findes flere udtalelser fra statsforvaltningen herom.

Som eksempel kan nævnes *Statsforvaltningens udtalelse af 20. marts 2007, j.nr. 2007-613/101*. I denne sag havde borgmesteren i Odense Kommune deltaget i en studietur til Athen, der havde kostet i alt 9.800 kr. Formålet med turen var ifølge Odense Kommune, at borgmesteren kunne indhente oplysninger om forholdet mellem Danmark og Grækenland samt orientere sig om IT i den græske offentlige administration. Statsforvaltningen udtalte, at det må bero på en konkret vurdering, om der er handlet økonomisk forsvarligt, hvortil der må gives kommunen et bredt spillerum. I den foreliggende sag forholdt Statsforvaltningen sig til, om udgifterne havde haft en kommunal interesse. Herefter vurderede Statsforvaltningen, at det ikke var i overensstemmelse med princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning, at der har været afholdt merudgifter for rejse og ophold i Grækenland, henset til at der ikke forelå et rimeligt forhold mellem det faglige udbytte og de afholdte udgifter på 9.800 kr.

Et andet eksempel er *Statsforvaltningens udtalelse af 11. januar 2007, j.nr. 2007-613/93*. I sagen havde Ribe Amtsråd i en uge været på studietur i København Amtet havde afholdt udgifter for middag, overnatning, operabilletter samt frokost for medlemmer af amtsrådet, ledende embedsmænd samt ledsagere. Statsforvaltningen forholdt sig til studieturens faglige program, som dagligt startede kl. 12.00 og sluttede kl. 14.30. Henset til omfanget af det faglige program var det statsforvaltningens opfattelse, at dette ikke med rimelighed kunne begrunde amtets afholdelse af udgifterne. Ifølge statsforvaltningen var det derfor i strid med princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning, at amtet havde afholdt udgifter for middag til ledsagerne, ligesom statsforvaltningen heller ikke fandt det lovligt, at amtet havde afholdt udgifter til opera, overnatning eller frokost.

16. Se f.eks. Statsforvaltningens udtalelse af 21. marts 2013, j.nr. 2012-613/1264, hvor Statsforvaltningen i sin vurdering af, om Randers Kommune havde handlet i strid med princippet, lagde vægt på, at kommunen havde skaffet sig tilstrækkelig, kyndig og uvildig rådgivning ved at lade sig rådgive af et revisions- og advokatfirma. Grundet disse forhold havde kommunen ikke handlet i strid med princippet.

De omtalte udtalelser er blot eksempler ud af mange, der vedrører det offentlige afholdelse af udgifter til middage, studieture, arrangementer mv.¹⁷ Der gælder ikke et generelt forbud mod, at det offentlige afholder sådanne udgifter. Det forudsættes dog, at udgifterne står i rimeligt forhold til f.eks. den kommunale interesse.

2.2.2. Sikring af markedsprisen – særligt ved salg og leje

Princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning kan også være med til at sikre, at det offentlige både køber, sælger og udlejer til markedsprisen. Når det offentlige udlejer arealer, ejendomme m.v. følger det således af princippet, at prisfastsættelsen skal ske til markedsprisen. I modsat fald vil dette være i strid med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning.¹⁸

Se til illustration Statsforvaltningens udtalelse af 5. maj 2009, j.nr. 2008-613/403. I sagen havde Københavns Kommune indgået en rammeaftale med Kolonihaveforbundet om leje af kommunale grundarealer til kolonihaveformål. Kolonihaveforbundet videreudlejede arealerne til private. Statsforvaltningen udtalte, at Københavns Kommune havde en kommunal interesse i at besidde og udleje arealer til kolonihavebrug med det formål at sikre, at kommunens borgere havde adgang til at leje og benytte kolonihaver. Det var imidlertid Statsforvaltningens vurdering, at lejeprisen mellem Københavns

17. Andre eksempler på udtalelser, se f.eks. statsforvaltningens udtalelse af 20. april 2007, j.nr. 2007-613/120, hvor Esbjerg Kommunes afskedsarrangement for afdgående byrådsmedlemmer, der indebar en kuvertpris på 1.420 kr. pr. person, var i strid med princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning. I statsforvaltningens udtalelse af 21. januar 2009, j.nr. 2008-613/394, havde Guldborgsund Kommune ikke handlet i strid med princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning ved afholdelse af udgifter til en studietur, hvis faglige udbytte stod i rimeligt forhold til de afholdte udgifter. Se også Ankestyrelsens udtalelse af 12. juni 2018, j.nr. 2014-182302, hvor Vordingborg Kommune ikke havde handlet i strid med princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning ved at afholde udgifter til let beværtning under politiske partiers møder i kommunens lokaler. Se også Ankestyrelsens udtalelse af 1. december 2017, sags.nr. 2015-79621, hvor en afslutningsfest for det afdgående byråd med deltagerantal på 72 personer til 129.899 kr. var lovligt, da der var tale om en kommunal interesse. Der var tale om en særlig begivenhed, og formålet med både byrådsmedlemmernes og embedsmændenes deltagelse var at evaluere den forløbne valgperiode.
18. Det vil ligeledes være i strid med andre principper, som forbuddet mod begunstiggelse af enkeltpersoner og virksomheder. I visse situationer kan en for høj betaling til virksomheder også udgøre ulovlig statsstøtte både efter konkurrencelovens regler om forbud mod statsstøtte i lovens § 11 a og EU's regler om statsstøtte i art. 107-109 TEUF.

Kommune og Kolonihaveforbundet var sket til en pris, der var lavere end markedsprisen. Idet den lave lejepris udgjorde støtte til enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner var det Statsforvaltningens vurdering, at den lave lejepris var i strid med princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning.¹⁹

Det offentlige skal så vidt muligt søge at få markedsprisen, hvilket f.eks. kan ske gennem en udbudsrunde eller sagkyndig bistand, som f.eks. en ejendomsmægler ved køb af fast ejendom.²⁰ Salg af fast ejendom er særskilt reguleret ved en bekendtgørelse, der ligeledes henviser til, at salg skal foregå på markedsvilkår.²¹

2.2.3. *Undgå tab*

Princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning ses oftest diskuteret i relation til, om det offentlige har lidt et tab, hvor det kan anføres, at princippet kan føre til, at det offentlige har pligt til at søge at undgå tab – en form for værdispildsbetragtning.

I Statsforvaltningens udtalelse af 7. november 2008, j.nr. 2007-613/273 havde Faxe Kommune nedsat en rentesats med 4 % p.a. på kommunens pantebreve til en efterskole. Nedsættelsen var begrundet i, at efterskolen alternativt ville gå konkurs. Statsforvaltningen henviste til, at kommuner har pligt til at handle økonomisk forsvarligt og til at imødegå tab. Nedsættelsen var således i overensstemmelse med princippet.

I den forbindelse kan der opstå spørgsmål, om der er pligt til at inddrive/anlægge sag for at få skyldige beløbet dækket.

19. Se også Statsforvaltningens udtalelse af 20. februar 2008, j.nr. 2007-613/49, vurderede Statsforvaltningen, at Langeland Kommune ikke havde gjort nok for at finde markedsprisen, idet der ikke bl.a. var blevet afholdt en udbudsrunde over arealet.
20. Ankestyrelsens udtalelse af 1. november 2017, j.nr. 2016 – 67915. Faxe Kommune havde erhvervet to ejendomme for 3,3 mio. kr. med henblik på byfornyelse og forskønnelse. Forud for købet havde Faxe Kommunes byråd mødtes til at drøfte købsprisen, som var blevet fastsat på baggrund af en professionel mæglervurdering. Under henvisning til disse forhold, fandt Ankestyrelsen ikke grundlag for at fastslå, at Faxe Kommune havde handlet i strid med princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning.
21. Se bekendtgørelse nr. 396 af 3. marts 2021 om offentligt udbud ved salg af kommunens, henholdsvis regionens faste ejendomme samt vejledning om offentligt udbud ved salg af kommunens og regionens faste ejendomme (vejledning nr. 9175 af 3. marts 2021). For staten se Cirkulære nr. 7 af 25. januar 2010 om salg af statens faste ejendomme.

I Ankestyrelsens tilsynsudtalelse af 12. maj 2021, j.nr. 21-8711, havde Ankestyrelsen forholdt sig til, om Esbjerg Kommune i overensstemmelse med princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning kunne fratage et krav om erstatning. Det var, ifølge Esbjerg Kommune, ubestridt, at de havde et erstatningskrav. Skadevolder havde imidlertid gjort indsigelse over for kravet. Ifølge Esbjerg Kommune ville en inddrivelse af kravet forudsætte sagsanlæg, hvoraf de procesøkonomiske omkostninger ville overstige selve erstatningskravet. Ankestyrelsen vurderede, at Esbjerg Kommune i dette tilfælde ikke ville handle i strid med princippet om økonomisk forsvarlighed ved at lade erstatningskravet bortfalde.²²

Der vil formentlig ikke være en pligt efter princippet for offentlige myndigheder at søge profit,²³ men der kan dog være pligt til at inddrive en bod eller søge erstatning i kontraktforhold. Mangel på at håndhæve kontraktuelle krav, kan ligeledes udgøre en ændring af et grundlæggende element og dermed kan der være pligt til at håndhæve kravet f.eks. en bod eller pligt til at genudbyde en kontrakt.²⁴

2.2.4. Afskedigelser

Princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning kan også være relevant, når der skal tages hensyn til begrænsning af tab som f.eks. i en afskedigelses situation, hvor visse medarbejdere har højere løn.²⁵

22. Frederik Waage »Det offentlige som procespart – forvaltningsrettens virkning i civilprocessen« Karnov Group Denmark, 2017, anfører, at princippet »... normalt vil forhindre en myndighed i at tage individuelle hensyn til en borger ved forfølgelsen af pengekrav gennem retssagsførelse«. Waage angiver følgende eksempel: »Skylder en borger en myndighed 20.000 kr., vil det således ikke være sagligt, hvis myndigheden uden særskilt hjemmel til henstand mv., helt undlader at forfølge kravet, fordi myndighedens omkostninger ved at indkræve beløbet skønnes for høje«, se diskussionen af spørgsmålet s. 381-382.
23. Se Karsten Naundrup »Kommuner som købmænd – har kommunen pligt til at søge indtægter?« i Bent Ole Gram Mortensen & Rikke Gottrup (red.) »Nye tendenser i nordisk kommunalretsforskning« Djøf Forlag, 2019. Der kan dog være andre regler, der regulerer, om det offentlige f.eks. skal opkræve betaling, herunder også for at undgå, at der sker en ulovlig støtte ved ikke at opkræve betaling.
24. Se herom Carina Risvig Hamer & Rasmus Horskjær Nielsen »Grønne offentlige indkøb – I udbudsretlig belysning« Djøf Forlag 2024, kapitel 8 (in print).
25. Se herom f.eks. Karsten Revsbech, Mette Søsted Hemme, og Søren Højgaard Mørup, »Forvaltningspersonellet« 5. udgave, Djøf Forlag, 2023, s. 78 og 120.

2.3. Konsekvenser ved overtrædelse af princippet

Søren Højgaard Mørup anfører om muligheden for at sanktionere overtrædelser af princippet, at »[i] øvrigt adskiller kravet om økonomisk forsvarlighed sig fra andre grundsætninger, derved at overtrædelse typisk alene vil føre til kritik af myndigheden, hvorimod der i almindelighed ikke bliver spørgsmål om ugyldighed. Derimod kan overtrædelse navnlig i grovere tilfælde tænkes at få konsekvenser for de personer, der er ansvarlige for overtrædelsen af kravet, f.eks. i form af erstatningsansvar eller ansættelsesretlige følger.«²⁶ De omtalte udtalelser ovenfor i afsnit 2.2 har også det til fælles, at der ikke var egentlige sanktioner tilknyttet.²⁷ Som det vil blive nærmere uddybet i afsnit 4, har der heller ikke i udbudsretten været knyttet egentlige sanktioner til manglende overholdelse af princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning.

3. EU-retten

I EU-retten er der henvist til et princip om forsvarlig økonomisk forvaltning i Traktaten (TEUF),²⁸ og der findes særlige regler om revision i relation til EU's budgetter og kontrol af EU's finanser i finansforordningen.²⁹

26. Søren Højgaard Mørup kapitel 9 i Niels Fenger (red.) »Forvaltningsretten« Djøf Forlag, 2018.
27. Se også til illustration Statsforvaltningens udtalelse af 20. marts 2007, j.nr. 2007-613/101, hvor Statsforvaltningen konstaterede brud på princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning. Statsforvaltningen fandt imidlertid ikke grundlag for at rejse et erstatningskrav.
28. Se artikel 317, stk. 1, TEUF, der angiver, at »Inden for rammerne af de givne bevilninger og i overensstemmelse med bestemmelserne i den i medfør af artikel 322 udstedte forordning gennemfører Kommissionen på eget ansvar budgettet i samarbejde med medlemsstaterne i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. Medlemsstaterne samarbejder med Kommissionen med henblik på at sikre, at bevillingerne anvendes i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning.«
29. Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012. Se <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1046&from=EN>

Princippet set ofte refereret til af både Retten og EU-Domstolen i forskellige sammenhænge.³⁰

Finansforordningen indeholder principper og procedurer for fastlæggelsen og gennemførelsen af EU-budgettet og kontrollen af EU's finanser og indeholder bl.a. også udbudsregler der gælder når EU's institutioner (Kommissionen, Rådet, EU-Domstolen selv m.fl.)³¹ køber ind. Indholdsmæssigt svarer disse udbudsregler i vidt omfang til reglerne i udbudsdirektiverne.

I tilfælde af, at en leverandør er af den opfattelse, at en institution ikke har overholdt de relevante regler ved sit indkøb, kan leverandøren anlægge sag mod den pågældende institution ved Retten. Rettens afgørelser på området inddrages ofte i litteraturen, og også Klagenævnet for Udbud henviser til Rettens praksis, når EU-Domstolens forståelse af f.eks. de udbudsretlige principper skal fortolkes, og som de enkelte Medlemsstater skal iagttage.

Finansforordningens artikel 33,³² indeholder et princip om forsvarlig økonomisk forvaltning (på engelsk kaldet for »the principle of sound financial management and performance«), der angiver:

»Præstation og principperne om sparsommelighed, efficiens og effektivitet

1. Bevillinger skal anvendes i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning og således gennemføres under overholdelse af følgende principper:

30. Se f.eks. C. 157/21, Polen mod Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union, om sammenhængen til retsstatsprincippet; tilsvarende C-156/21, Ungarn mod Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union.

31. Ved »EU-institution« forstås, jf. finansforordningen, »Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Europa-Kommissionen, Den Europæiske Unions Domstol, Revisionsretten, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget, Den Europæiske Ombudsmand, Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse eller Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (»EU-Udenrigstjenesten«); Den Europæiske Centralbank anses ikke for at være en EU-institution.«

32. Princippet blev indført ved revision af Finansforordningen i 2002 ved finansforordning nr. 1605/2002, hvor »Revisionsrettens Interne Revisions-tjeneste« også blev oprettet. Se herom <https://www.eca.europa.eu/da/transparency-budget-and-accountability>, sidst tilgået 5. juli 2023. Revisionsretten i henhold til artikel 287, stk. 2, TEUF har til opgave at efterprøve lovligheden og den formelle rigtighed af Unionens udgifter og at sikre en forsvarlig økonomisk forvaltning, bl.a. ved at gøre opmærksom på enhver uregelmæssighed.

- a) princippet om sparsommelighed, i henhold til hvilket de ressourcer, som EU-institutionen anvender til udførelse af sine aktiviteter, skal stilles til rådighed rettidigt, i den rigtige mængde og kvalitet samt til den mest fordelagtige pris
 - b) princippet om efficiens, som vedrører det optimale forhold mellem de anvendte ressourcer, de gennemførte aktiviteter og de mål, der nås
 - c) princippet om effektivitet, som vedrører det omfang, i hvilket de forfulgte mål nås ved hjælp af de gennemførte aktiviteter.
2. I overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning skal der ved anvendelsen af bevillingerne fokuseres på præstation og med henblik herpå:
- a) skal der fastsættes forudgående mål for programmer og aktiviteter
 - b) skal det ved hjælp af resultatindikatorer overvåges, at der gøres fremskridt med at nå målene
 - c) skal Europa-Parlamentet og Rådet underrettes om fremskridt og problemer med at nå disse mål, jf. artikel 41, stk. 3, første afsnit, litra h), og artikel 247, stk. 1, litra e).
3. Der fastsættes, hvis det er relevant, specifikke, målelige, realiserbare, relevante og tidsbestemte målsætningers om omhandlet i stk. 1 og 2 og relevante, accepterede, troværdige, nemme og robuste indikatorer.«³³

EU-Domstolen (Retten) har flere gange henvist til princippet og fastslået, at EU-institutionerne i medfør af finansforordningen skal anvende deres bevillinger i overensstemmelse med principperne om sparsommelighed og forsvarlig økonomisk forvaltning.³⁴

På trods af, at princippet findes i finansforordningen og dermed er rettet til EU-Institutionerne, er der praksis for i dansk udbudsret at inddrage

33. Princippet er også nævnt i præambelbetragtning 9 til finansforordningen, der angiver, at »Begrebet »præstation« for så vidt angår budgettet bør præciseres. Præstation bør knyttes til den direkte anvendelse af princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. Princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning bør også defineres, og der bør være en forbindelse mellem opstillede mål og præstation, indikatorer og resultater samt sparsommelighed, efficiens og effektivitet ved anvendelse af bevillinger. Af hensyn til retssikkerheden bør terminologi vedrørende præstation, navnlig output og resultater, defineres, samtidig med at konflikter med eksisterende resultatrammer for de forskellige programmer undgås.«
34. Se f.eks. Rettens dom af 12. marts 2008, *Evropaïki Dynamiki mod Kommissionen*, T-345/03, EU:T:2008:67, pr. 79, »... det ville være i strid med en af de primære målsætninger for bestemmelserne om tildeling af offentlige tjenesteydelsesaftaler, som bl.a. har til formål at gøre det muligt at anskaffe de nødvendige tjenesteydelser på en så økonomisk måde som muligt, at yde dobbelt betaling i indkørfasens ...«. Se også dommens præmis 77.

retspraksis fra Retten om finansforordningen.³⁵ Det er derfor muligt, at det EU-retlige princip i stigende grad vil finde vej ind i udbudssager, der på sigt ligeledes kan få en afsmittende effekt på andre retsområder, hvilket vil blive diskuteret i konklusionen i afsnit 5.

4. Offentlige indkøb

At princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning har betydning for offentlige indkøb til mere end 420 milliarder om året, forekommer naturligt. Som Rasmus Horskjær Nielsen angiver i sin ph.d.-afhandling »... hvis princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning har et selvstændigt indhold, så er udbudsrette[n] et oplagt sted, hvor det kan komme til udtryk. Her kan princippet indebære pligter i forhold til at undgå værdispil[d] ved blandt andet at undgå en uhensigtsmæssig konkurrence, der skyldes ordregivers tilrettelæggelse af udbuddet.«³⁶

Rækkevidden af princippet er ikke helt klar, men det har først og fremmest en betydning således, at ordregivere skal sikre, at indkøb er tilrettelagt på en effektiv måde, herunder at der f.eks. er foretaget en markedsundersøgelse, eller at der er skabt tilstrækkelig konkurrence om opgaven.

Princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning er således relevant at have for øje ved indgåelse af offentlige kontrakter. I udbudsretten vil der ofte være et økonomisk hensyn involveret, når vinderen af et udbud skal findes, men dette indebærer ikke i sig selv en pligt til, at ordregiver skal vælge den tilbudsgiver, der stiller med den laveste pris, idet andre hensyn kan indgå i vurderingen. Hvor lidt økonomi kan vægtes, er uklart, men det er afgørende, at økonomi tillægges betydning.

35. Til illustration heraf kan der bl.a. henvises til U 2011.3129 H, ISS Facility Service og Dansk Industri mod Silkeborg Kommune, hvor landsretten i sin begrundelse vedrørende lovligheden af en annullation af et udbud henviste direkte til Rettens dom i T-125/06, Centro Studio Manieri. Et andet eksempel er klagenævnets kendelse af 27. september 2015, CSC Danmark A/S mod Forsvarsministeriet v/FKIT, hvor klagenævnet bl.a. henviste til Rettens afgørelse i T-345/03, CORDIS. Også i relation til kravet om begrundelse og underretning har klagenævnet flere gange henvist til retspraksis fra Retten.

36. Rasmus Horskjær Nielsen »Konkurrencen om den offentlige kontrakt« Djøf Forlag 2022, s. 325.

Princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning indebærer, at ordregivere må være ansvarsbevidste, når de foretager indkøb, og ikke påføre det offentlige udgifter eller tab, som kunne være undgået.³⁷ I relation til angivelse af kontraktbetingelser angives f.eks. i lovbemærkningerne til udbudslovens § 176, at »[h]erudover skal der tages højde for den forvaltningsretlige forpligtelse til forsvarlig økonomisk forvaltning i forbindelse med ordregiverens fastsættelse af betingelser for udførelse af kontrakten«. Princippet er formentlig mest anvendeligt, når det skal vurderes, hvad ordregiver ønsker at købe, og i relation til selve et projekts udførelse (risiko for budgetoverskridelse m.v.), hvorimod betydningen af princippet undervejs i processen formentlig er noget mindre. For at undgå overforbrug eller at betale for meget for bestemte ydelser er det vigtigt med forskellige compliance-tiltag i en offentlig myndighed, herunder for at sikre, at f.eks. en kommunes vuggestuer køber ind på de af kommunen indgåede aftaler. Et mål om sikre en forsvarlig økonomisk forvaltning vil derfor ofte kræve forskellige compliancetiltag – procedurer for anvendelse af det offentlige ressourcer.³⁸

Nedenfor vises et par eksempler på hvor princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning kan være relevant i udbud. Det første eksempel vedrører den type af kontrakter, der ikke er omfattet af EU-rettens udbudsregler og principper. Denne form for kontrakter er alene underlagt udbudsloven samt de forvaltningsretlige principper, herunder princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning (se herom afsnit 4.1). Det andet eksempel omhandler tilbudsgivernes muligheder for at supplere et tilbud efter tilbudsfristen, hvor en afvejning af princippet bør kunne føre til en pligt til at anmode om supplerende oplysninger for at sikre det bedste tilbud (se herom afsnit 4.2).

4.1. Indgåelse af kontrakter uden for udbudsloven

En stor del af de offentlige indkøb vedrører mindre kontrakter, hvor udbudslovens afsnit IV og V for indkøb af mindre varer og tjenesteydelser. Udbudslovens afsnit V (der alene består af udbudslovens § 193) finder

37. Se også Ankestyrelsens udtalelse om kommuners brug af private konsulenter på det sociale område J.nr. 19-62648, 2020, hvoraf bl.a. fremgår »Kommuner skal altså udvise ansvarsbevidsthed i deres økonomiske anliggender, sådan at der ikke påføres kommunerne udgifter eller tab, som kunne være undgået.«

38. Se herom i Carina Risvig Hamer & Hanne Marie Motzfeldt (red.) »Compliance i den offentlige sektor« Djøf Forlag, 2023.

anvendelse på mindre kontrakter om varer og tjenesteydelser, der anses for ikke at have klar grænseoverskridende interesse, og kontraktens anslåede værdi er større end 500.000 kr. eksklusiv moms, jf. udbudslovens § 11, og med en værdi, der er mindre end udbudslovens tærskelværdier i § 6. Ordregiver skal for denne type kontrakter sikre sig, at indkøbet foregår på markedsmæssige vilkår. Derudover skal de forvaltningsretlige principper også iagttages for de ordregivere, der er omfattet af den offentlige forvaltning. Det indebærer, at det altid skal overvejes, om et indkøb er økonomisk forsvarligt, hvilket må vurderes i lyset af den konkrete kontrakt.

Udbudslovens § 193, stk. 5, refererer direkte til økonomisk forsvarlig forvaltning og angiver, at »En ordregiver (...) skal handle i overensstemmelse med de forvaltningsretlige principper om saglighed, **økonomisk forsvarlig forvaltning**, forbuddet mod varetagelse af uvedkommende hensyn, ligebehandlingsprincippet og proportionalitetsprincippet« [Fremhævning foretaget]. I lovbemærkningerne til bestemmelsen anføres, at de almindelige forvaltningsretlige regler indebærer, »at ordregiveren på forhånd foretager en saglig vurdering af det nødvendige indkøbsbehov, herunder foretager en økonomisk forsvarlig afvejning af hensynet til kvalitet over for pris. Hermed menes, at ordregiveren tager stilling til, hvilke produkter og hvilken pris, der vil kunne dække det konkrete behov, herunder enten ordregiverens eller borgernes.«³⁹

Der er efter de forvaltningsretlige principper ikke krav om, at der skal følges en egentlig udbudsproces, men alene at ordregivere sikrer, at et indkøb/ tildeling af kontrakt foretages på sagligt grundlag. Et afgørende element i vurderingen af, hvorvidt en ordregiver har handlet sagligt, er, at der ikke kan rejses tvivl om sagligheden ved de dispositioner, der er foretaget i forbindelse med tildelingen af kontrakten. I den forbindelse må kræves, at ordregiveren foretager en økonomisk forsvarlig afvejning af hensynet til kvalitet over for pris. Princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning indebærer således, 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. Det betyder bl.a., at ordregiver må vælge en leverandør, der har en højere pris end en anden, hvis denne er bedst egnet på andre parametre til at levere det ønskede. Et kriterium som forsyningssikkerhed vil f.eks. kunne anses for at være sagligt. For at ordre-

39. Jf. lovforslag L 19 »Forslag til udbudsloven« fremsat i Folketinget 7. oktober 2015.

giver kan siges at have overtrådt de forvaltningsretlige principper, må det skulle påvises, at ordregiver bevidst har valgt at træffe afgørelse til fordel for en leverandør med det klare mål, at en anden leverandør blev tilside-sat.

Klagenævnet for Udbud har ikke kompetence til at tage stilling til, om udbudslovens § 193⁴⁰ er overholdt, herunder de forvaltningsretlige regler og principper og rækkevidden, særligt håndhævelsen, af et princip om forsvarlig økonomisk forvaltning i (dansk) udbudsret er dermed stadig uafklaret.

4.2. Afvisning eller inddragelse af tilbud

Når ordregiveren har modtaget ansøgninger eller tilbud, vil der ofte opstå den situation, at der mangler oplysninger, og ordregiver kan derfor ofte have et ønske om at indhente supplerende oplysninger hos ansøgeren eller tilbudsgiveren. Udbudslovens § 159, stk. 5,⁴¹ indeholder mulighed for at indhente supplerende oplysninger.⁴² Når ordregiver modtager ansøgninger eller tilbud, der *mangler* oplysninger eller den af ordregiveren krævede dokumentation, er ordregiveren som udgangspunkt berettiget til at afvise en ansøgning eller et tilbud.⁴³ Ordregiveren er således tildelt et vist skøn over, hvorvidt denne ønsker at give ansøgere eller tilbudsgivere mulighed for at rette op på forhold i deres ansøgning eller tilbud.

For at sikre at så mange virksomheder som muligt kan deltage i et udbud og dermed være med til at skabe konkurrence, bør ordregivere have mulighed for at se bort fra bagatelagtige fejl i et tilbud og anmode om supplerende oplysninger. Også hensynet til forsvarlig økonomisk for-

40. Se Klagenævnslovens § 1. Klagenævnet for Udbud vil, udover sager om aktindsigt, ikke tage stilling til de almindelige forvaltningsretlige regler, se f.eks. kendelse af 10. januar 2012, Tandlægerne Anne Lise Goth Erik Jensen og Jens Vollbrecht mod Frederikshavn Kommune. Det betyder bl.a. at klagenævnet ikke vil tage stilling til, om en ordregiver har handlet økonomisk forsvarligt i forbindelse med sit indkøb. Om Klagenævnets kompetence se Carina Risvig Hamer »Lov om Klagenævnet for Udbud – med Kommentarer«, 2. udgave, Djøf Forlag, 2020.

41. Bestemmelsen bygger på udbudsdirektivets artikel 56, stk. 3, og er til dels en kodificering af EU-Domstolens retspraksis, herunder C-336/12, *Manova*.

42. Se herom Carina Risvig Hamer, Udbudsret, 2. udgave 2021, kapitel 16.

43. Dette gælder dog ikke, hvis ordregiveren har krævet dokumentation, som ordregiver ikke var berettiget til at kræve, eller i de tilfælde, hvor ordregiveren allerede selv er i besiddelse af dokumentationen, eller der er adgang til f.eks. certifikater eller oplysninger via en national database, jf. udbudslovens § 151, stk. 5.

valtning og samfundsøkonomisk spild bør føre til, at rent formelle fejl ikke medfører en pligt til at afvise tilbud, jf. i den forbindelse også Rettens udtalelse i *Antwerpse*, hvor det angives: »en afvisning af økonomisk fordelagtige tilbud på grund af åbenlyse og ubetydelige materielle undladelser og fejl ikke er foreneligt med »princippet om sparsommelighed«.44

Der ses således en hensynsafvejning: På den ene side skal udbudsretlige principper, som f.eks. ligebehandlingsprincippet respekteres. Heraf følger, at når der er fastsat en frist for indsendelse af dokumenter og/eller oplysninger, så skal sådanne frister overholdes. På den anden side er der et hensyn til at sikre en effektiv konkurrence, så det offentlige økonomi kan forvaltes optimalt. Når ordregiveren undlader at tage tilbud i betragtning pga. mindre formelle fejl, kan det være u hensigtsmæssigt for konkurrencen. Ordregiveren risikerer således at måtte afvise konkurrencedygtige tilbud. Endvidere kan der være situationer, hvor det vil være nødvendigt for ordregiveren at aflyse et udbud pga. manglende konkurrence. En sådan situation vil naturligt fordyre processen og udskyde starttidspunktet for kontrakten. Klagenævnet for Udbud har (endnu) ikke henvist til et princip om forsvarlig økonomisk forvaltning og har ligeledes endnu til gode at konstatere, at der forelå en pligt til at indhente supplerende oplysninger. Ikke desto mindre anerkender Klagenævnet for Udbud, bl.a. i kendelse af 20. oktober 2020, *Rohde & Schwarz Danmark A/S mod FMI*, at der kan være en sådan pligt. Klagenævnet bemærkede i sagen »at der ikke var tale om sådanne tvetydige oplysninger, som det undtagelsesvist kan påhvile en ordregiver at søge afklaret i henhold til dom af 10. december 2010 afsagt af Retten i 1. instans i sag T-195/08, *Antwerpse Bouwwerken NV mod Kommissionen*«.45

44. Rettens dom af 10. december 2009, sag T-195/08, *Antwerpse mod Kommissionen*: EU:T:2009:491, præmis 65.

45. Se også kendelse af 31. oktober 2014, *Akzo Nobel Industrial Chemicals B.V. mod Vejdirektoratet*, hvor Klagenævnet udtalte »I tilfælde af tvivl om forståelsen af et tilbud kan ordregivere i visse tilfælde være berettiget til at søge denne tvivl afklaret ved henvendelse til tilbudsgiveren, men en ordregiver er som udgangspunkt ikke forpligtet hertil, medmindre en manglende henvendelse vil være i strid med ligebehandlingsprincippet, proportionalitetsprincippet eller god forvaltnings-skik.«

5. Konklusion

At den offentlige sektor skal forvalte borgernes skatte kroner på en forsvarlig og saglig måde, forekommer som et grundlæggende hensyn, der særligt handler om at udvise ansvarlighed og sikre mest muligt for pengene, hvad enten det handler om offentlige indkøb, afholdelse af udgifter, salg eller i kontraktforhold m.v. Princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning er relevant både i relation til beslutninger, der omhandler, hvad man ønsker at bruge penge på (f.eks. købe), og i relation til hvad der købes, herunder f.eks. hvor god en kvalitet man ønsker, eller om f.eks. klima og andre hensyn skal tages i betragtning. Udbudsreglerne er med til at sikre, at der skabes konkurrence om opgaven, lige adgang for virksomheder til at byde og gennemsigtighed om de offentlige indkøb, og herigennem sikres det også, at princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning iagttages.

Princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning er således særligt relevant ved offentlige anskaffelser. Der er i EU-udbudsreglerne (endnu) ikke et indbygget princip om økonomisk forsvarlig forvaltning,⁴⁶ med undtagelse af når EU-Institutionerne køber ind. De udbudsretlige principper er dog ofte diskuteret i både litteraturen og EU-Domstolens afgørelser, og det er ofte gennem EU-Domstolens praksis, at nye principper bliver skrevet ind i udbudsdirektiverne.

Der i dansk udbudsret praksis for at inddrage retspraksis fra Retten om finansforordningen i fortolkningen af de udbudsretlige principper.⁴⁷ Det er derfor muligt, at det EU-retlige princip om økonomisk forsvarlig forvaltning på sigt vil finde vej ind i de danske udbudssager. I så fald

46. Om de udbudsretlige principper, se Carina Risvig Hamer »Udbudsret« Djøf Forlag kapitel 1 samt Carina Risvig Hansen (nu Hamer) »Contracts not covered, or not fully covered, by the Public Sector Directive« Djøf Forlag 2012, der kan findes online på <https://udbudslov.dk/publikationer/contracts-not-covered-or-not-fully-covered-by-the-public-sector-directive/> (sidst besøgt den 3. april 2024).

47. Til illustration heraf kan der bl.a. henvises til U 2011.3129 H, ISS Facility Service og Dansk Industri mod Silkeborg Kommune, hvor landsretten i sin begrundelse vedrørende lovligheden af en annullation af et udbud henviste direkte til Rettens dom i T-125/06, Centro Studio Manieri. Et andet eksempel er klagenævnets kendelse af 27. september 2015, CSC Danmark A/S mod Forsvarsministeriet v/FKIT, hvor klagenævnet bl.a. henviste til Rettens afgørelse i T-345/03, CORDIS. Også i relation til kravet om begrundelse og underretning har klagenævnet flere gange henvist til retspraksis fra Retten.

kunne det tænkes at denne praksis kunne få en afsmittende effekt på andre retsområder. Såfremt et princip kan udledes af de EU-retlige principper, vil Klagenævnet for Udbud have kompetence til at behandle spørgsmålet, modsat det (rent nationale) forvaltningsretlige princip om økonomisk saglig forvaltning. Det er derfor muligt, at selvom et lignende princip findes i forvaltningsretten, så vil fortolkningen og rækkevidden af det tilsvarende princip blive fastlagt på EU-plan i relation til de offentlige indkøb. En anden vej er at give Klagenævnet for Udbud kompetence til også at tage stilling til de forvaltningsretlige principper, således at princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning kan få en reel betydning ved indgåelse af offentlige kontrakter – når det også kan håndhæves.

På den anden side, kan man argumentere for, er det måske ikke er så vigtigt, om princippet økonomisk forsvarlig forvaltning også kan håndhæves, henset til at det giver den offentlige forvaltning et betydeligt skøn til at vurdere, hvilke dispositioner der er nødvendige, samt en stor udstrækning af fleksibilitet, herunder f.eks. et stort skøn til at vurdere, om et IT-system til ejendomsvurderinger skal i udbud eller ej ...⁴⁸

48. Se herom <https://www.bt.dk/samfund/it-system-til-ejendomsvurderinger-skulle-have-vaeret-i-udbud-men-skat-mente-350> (sidst besøgt den 3. april 2024). Systemet, der er udviklet af Udviklings- og Forenklingsstyrelsen, skulle oprindeligt have været i udbud og kostet omkring 81,8 millioner kr., men endte i stedet med en pris på ca. fire milliarder.