



Konkurrenceudsættelse af statens indkøb af juridiske tjenesteydelser

En udbudsretlig analyse af Kammeradvokatorordningen i Danmark



Specialeafhandling i Udbudsret

2. juni 2025

Mathilde Johanne Schau (ckf674)

140.380 tegn ekskl. mellemrum

Fagområde: Udbudsret
Problemformulering: I hvilket omfang er kontrakter om juridiske tjenesteydelser udbudspligtige, særligt i relation til Kammeradvokatordningen i Danmark, og hvilke rammer sætter udbudsreglerne for muligheden for at foretage ændringer heri?

Navn	KU-brugernavn
Mathilde Johanne Schau	ckf674

Vejleder: Carina Risvig Hamer	Antal tegn: 140.380 ekskl. mellemrum
--------------------------------------	---

Må benyttes på Det Kongelige Bibliotek (sæt kryds).	X
Må ikke benyttes på Det Kongelige Bibliotek (sæt kryds).	

Studerende på Cand.soc. i jura (sæt kryds)	
Studerende på Cand.jur. (sæt kryds)	X

Afleveringsdato: 2. juni 2025	Karakter:
--------------------------------------	------------------

Indholdsfortegnelse

Abstract	1
1. Introduktion	2
1.1 Indledning	2
1.2 Problemformulering	4
1.3 Afgrænsning	4
1.4 Metode og retskilder	7
1.4.1 Retshistoriske betragtninger	7
1.4.2 Retsdogmatisk metode	8
1.4.2.1 EU-traktaterne og -principperne	8
1.4.2.2 Udbudsdirektivet, forarbejder og præambelbetragtninger	9
1.4.2.3 Udbudsloven og forarbejderne hertil	10
1.4.2.4 EU-Domstolens praksis og generaladvokaters forslag til afgørelse	11
1.4.2.5 Praksis fra Klagenævnet for Udbud	13
1.4.2.6 Vejledninger mv. og rapporter	14
1.4.2.7 Kammeradvokataftalen	14
1.4.2.8 Juridisk litteratur som retskilde?	15
1.4.3 Retspolitisk metode	15
2. Udbudsretlig fundats	17
2.1 Udbudsrettens formål	17
2.1.1 EU-retlige formål	17
2.1.2 Nationale formål	18
2.2 Udbudsretlige principper	20
2.2.1 Ligebehandlingsprincippet	20
2.2.2 Gennemsigtighedsprincippet	21
2.2.3 Proportionalitetsprincippet	22
2.2.4 Konkurrence som selvstændigt udbudsretligt princip?	22
3. Kammeradvokatordningen i Danmark	27
3.1 Den historiske baggrund	27
3.2 Kammeradvokataftalens formål	30

3.3 Kammeradvokataftalens ydelser og omfang	30
4. Udbudspligten af juridiske tjenesteydelser	32
4.1 Historik og baggrund.....	34
4.1.1 A- og B-tjenesteydelser	34
4.1.2 Klar grænseoverskridende interesse	35
4.1.3 2014-udbudsdirektivet inddeling	37
4.2 Juridiske tjenesteydelser omfattet af light-regimet	39
4.2.1 Light-regimets særlige kendetegn	39
4.2.2 Typer light-ydelser, herunder særligt juridisk rådgivning.....	40
4.2.3 Light-ydelser i Kammeradvokataftalen?.....	41
4.3 Undtagne juridiske tjenesteydelser	42
4.3.1 Typer undtagne ydelser.....	42
4.3.1.1 Juridisk repræsentation i forbindelse med retssager mv.	43
4.3.1.2 Juridisk rådgivning i forbindelse med retssager mv.	43
4.3.2 Præambelbetragtning nr. 25 – undtagelsernes formål	44
4.3.2.1 ”udpeget eller udvalgt på en måde, der ikke kan underlægges udbudsregler”	44
4.3.2.2 ”udnævnelse af kammeradvokater”	48
4.3.3 Traktatens principper og undtagne kontrakter	50
4.3.4 Undtagne ydelser i Kammeradvokataftalen?	54
4.4 Juridiske tjenesteydelser i en blandet kontrakt	54
4.5 Delkonklusion	59
5. Udbudsretlige muligheder for at ændre i Kammeradvokataftalen	62
5.1 Ændringsbehovet	62
5.2 Udbudsrettens ændringsregler.....	63
5.2.1 Ændring af grundlæggende elementer	66
5.2.1.1 Ændring der forrykker konkurrencefeltet.....	66
5.2.1.2 Ændring af den økonomiske balance til leverandørens fordel	68
5.2.1.3 Ændring der betydeligt udvider aftalens anvendelsesområde.....	70
5.2.2 Særligt om ændringsklausuler	72
5.3 Ændringer i den eksisterende Kammeradvokataftale	75
5.3.1 Klausulen ”ændringer i statens indkøbsstrategi”	76
5.3.2.1 Opfylder klausulen formkravet?	76
5.3.2.2 Kammeradvokataftalens overordnede karakter	78

5.3.2 Øget konkurrenceudsættelse – en ændring af grundlæggende elementer?	79
5.4 Delkonklusion	83
6. Konklusion	85
7. Hvad bringer fremtiden for Kammeradvokatordningen i Danmark?	87
7.1 Kammeradvokatordningen – en utidssvarende ordning?	87
7.2 Øget konkurrenceudsættelse?	88
7.3 Konkurrenceudsættelse af Kammeradvokatordningen – i hvilken form?	89
7.4 Øget hjemtagning?	91
7.5 Afrunding (i europæisk belysning).....	93
8. Litteraturliste	95
8.1 Lovgivning og forarbejder	95
8.1.1 EU-lovgivning.....	95
8.1.2 Dansk lovgivning mv.....	97
8.2 Praxis	98
8.2.1 EU-Domstolen	98
8.2.2 Generaladvokaters forslag til afgørelse.....	100
8.2.3 Klagenævnet for Udbud	100
8.3 Litteratur	102
8.3.1 Bøger og antologier	102
8.3.2 Artikler.....	106
8.4 Øvrige.....	108
8.5 Historisk materiale	111
8.5.1 Retshistoriske kilder	111
8.5.2 Retshistoriske værker	112
8.6 Figurer	112

Abstract

Since 1936, the office of legal advisor to the Danish government has been held by partners of the private law firm Poul Schmith/Kammeradvokaten, and since 2015 by the firm itself. This arrangement replaced a public office, based on the belief that a practising attorney would better represent the state in court and provide legal advice. However, the scheme has faced repeated criticism—mainly because it has never been subject to a public tender—and is currently under government review, following a recommendation from an expert group to increase competition.

This thesis examines the Kammeradvokat scheme under EU and Danish public procurement law. It investigates (1) to what extent legal services are subject to procurement obligations under the Danish Procurement Act, which implements Directive 2014/24/EU, and (2) whether, and under what conditions, the current agreement between the Ministry of Finance and Poul Schmith/Kammeradvokaten can be lawfully amended without triggering a new tender.

The analysis shows that the 2014 Directive introduced a distinction between “light regime” legal services and exempted services, reflecting both the special nature of the exempted services and a political compromise. This marks a shift from the 2004 Directive, under which the Kammeradvokat scheme was concluded as an Annex II B contract – services not subject to mandatory procurement – allowing the agreement to be entered into without a public tender.

If concluded today, the Kammeradvokat scheme would fall under the rules for mixed contracts, as it includes both light-regime and exempted services. Significant changes, including those aimed at increasing competition as recommended by the expert group, are likely to constitute substantial modifications requiring a new procurement procedure. The agreement’s amendment clause is found, overall, insufficient to justify such changes under Section 179(1) of the Act.

Finally, the thesis reflects on the future of the scheme from a legal-policy perspective, suggesting that at least partial or full competitive exposure would align with the principles of public procurement law – specifically, the objective of promoting effective competition – crucial in a competitively challenged market. The use of in-house legal capacity is also discussed as a supplementary measure for the state to regain control and address structural competition concerns.

1. Introduktion

1.1 Indledning

Regeringen ønsker øget konkurrence om den juridiske rådgivning af staten.

Regeringen vil se på mulighederne for – og potentialerne ved – hel eller delvis konkurrenceudsættelse af kammeradvokatorordningen, der skal frigive et provenu for staten.¹

Sådan lød udmeldingen, da regeringen i 2022 præsenterede deres regeringsgrundlag. Siden 1935 har Kammeradvokatorordningen været baseret på en aftale mellem staten og advokatfirmaet Poul Schmith/Kammeradvokaten² og således dannet rammen om statens indkøb af juridiske tjenesteydelser – med Kammeradvokaten som statens primære advokat. Regeringsgrundlaget er blot ét af mange eksempler på, at ordningen med jævne mellemrum har været genstand for politisk debat. Politikere og konkurrenter i advokatbranchen har længe sat spørgsmålstegn ved ordningens fortsatte berettigelse, navnlig fordi den aldrig har været i udbud.

Derfor nedsatte regeringen en ekspertgruppe til at undersøge statens indkøb af advokatydelser. Den nærmere baggrund for ekspertgruppens opdrag var bl.a., at statens direkte udgifter til Kammeradvokatorordningen havde været stigende gennem en lang årrække, og at Konkurrencerådet i en rapport fra 2021³ havde peget på konkurrencemæssige udfordringer i advokatbranchen.⁴ Ekspertgruppens afrapportering, der blev offentliggjort ultimo 2024, talte sit tydelige sprog: Den nuværende ordning har ført til en situation, hvor der reelt ikke er konkurrence om statens indkøb, og man ville ikke tilrettelægge statens indkøb, som det kendes med ordningen i dag. På den baggrund anbefalede ekspertgruppen øget konkurrence om statens indkøb af juridiske tjenesteydelser.⁵ Det er nu op til politikerne at træffe beslutning om konkrete tiltag på området.

¹ Regeringen. (2022, december). *Ansvar for Danmark: Det politiske grundlag for Danmarks regering*, s. 44.

² Titlen Poul Schmith anvendes i sager, der ikke er omfattet af Kammeradvokataftalen, hvorimod Kammeradvokaten anvendes i sager, der hører under Kammeradvokataftalen (i afhandlingen bruges ”Kammeradvokaten”). Se nærmere Poul Schmith/Kammeradvokaten. *Om firmaet*.

³ Konkurrencerådet. (2021, 14. januar). *Konkurrencen i advokatbranchen*.

⁴ Økonomistyrelsen. (2024, 14. juni). *Kommissorium for ekspertgruppe om statens indkøb af advokatydelser*, s. 1.

⁵ Ekspertgruppen om statens indkøb af advokatydelser. (2024a). *Anbefalinger om statens indkøb af advokatydelser* (”ekspertgruppen”), s. 8 og 11.

”*Mens vi venter på Godot*”.⁶

Mens vi afventer regeringens næste skridt, søger denne afhandling af belyse Kammeradvokatordningen fra en ren udbudsretlig vinkel. Udbudsreglerne har til formål at skabe konkurrence om offentlige kontrakter ved iagttagelse af de udbudsretlige principper. I det lys er det interessant at behandle en ordning, som netop ikke er konkurrenceudsat, og dermed synes at stå i modsætningsforhold til den store rolle, som konkurrencen spiller i udbudsretten.

Det giver først og fremmest anledning til at undersøge, i hvilket omfang juridiske tjenesteydelser i det hele taget er udbudspligtige. Den nugældende Kammeradvokataftale⁷ er indgået uden udløb og på et tidspunkt, hvor juridiske tjenesteydelser ikke var udbudspligtige. Med 2014-udbudsdirektivet – som er implementeret i dansk ret via udbudsloven – sondres i dag mellem juridiske tjenesteydelser, der er omfattet af det såkaldte *light-regimet*, og dem, som helt er undtaget udbudspligten. Denne sondring er relevant at afdække, dels for at vurdere om den nugældende Kammeradvokataftale *ville* være udbudspligtig, hvis den blev indgået i dag, dels for at skabe klarhed over den retlige ramme for statens eventuelle fremtidige indkøb af juridiske tjenesteydelser.

Udbudspligt kan ikke alene aktualiseres ved indgåelse af en kontrakt – også ændringer i en eksisterende kontrakt kan medføre udbudspligt. I og med ekspertgruppen anbefaler, at der foretages ændringer i den nugældende Kammeradvokataftale, herunder i form af øget konkurrenceudsættelse, rejses spørgsmålet om, hvilke udbudsretlige rammer der gælder for at foretage ændringer heri. Det lægger op til en vurdering af, om det er muligt at konkurrenceudsætte dele af aftalen og samtidig bevare den? Eller vil sådanne ændringer i sig selv udløse en udbudspligt for Kammeradvokataftalen?

Så vidt vides savnes konkret juridisk stillingtagen til disse spørgsmål i den offentlige debat. Mens vi venter, har nærværende afhandling som sin allerfineste opgave at yde et bidrag hertil.

⁶ Et fransk absurd skuespil af dramatikeren Samuel Beckett og et udtryk, der er gået ind i sproget om dét at vente. Hvor de to vagabonder fortsætter med at vente på Godot, er forfatteren til denne afhandling fortrøstningsfuld.

⁷ I det følgende benyttes ”Kammeradvokatordningen” som betegnelse for den overordnede ordning og ”Kammeradvokataftalen”, når der refereres specifikt til kontrakten mellem Finansministeriet og Kammeradvokaten.

1.2 Problemformulering

Afhandlingen har til formål at besvare følgende problemformulering:

I hvilket omfang er kontrakter om juridiske tjenesteydelser udbudspligtige, særligt i relation til Kammeradvokatordningen i Danmark, og hvilke rammer sætter udbudsreglerne for muligheden for at foretage ændringer heri?

For at belyse problemformuleringen præsenterer afhandlingen indledningsvist det udbudsretlige grundlag, som afhandlingen baserer sig på ([afsnit 2](#)), ligesom formålet og indholdet af Kammeradvokatordningen i Danmark vil blive gennemgået under hensyntagen til dens historiske baggrund ([afsnit 3](#)). Herefter vil afhandlingen kortlægge udbudspligten for juridiske tjenesteydelser – først med udgangspunkt i de udbudsregler, der gjaldt ved indgåelsen af den nugældende Kammeradvokataftale, og dernæst med fokus på gældende udbudsret for at vurdere om ordningen i dag ville være udbudspligtig ([afsnit 4](#)). Herefter analyseres mulighederne for at ændre i Kammeradvokataftalen inden for de udbudsretlige rammer ([afsnit 5](#)). Afhandlingen afrundes med en konklusion om den udledte retsstilling ([afsnit 6](#)), efterfulgt af en refleksion over, hvad fremtiden bringer for Kammeradvokatordningen i Danmark ([afsnit 7](#)).

1.3 Afgrænsning

Problemformuleringen er udarbejdet ud fra en ren udbudsretlig vinkel. Emnet kan også lægge op til konkurrenceretlige vurderinger, herunder om ordningen er udtryk for et ”*monopol*”⁸ på levering af juridiske tjenesteydelser til staten. En konkurrenceretlig vurdering foretages dog ikke. I stedet fokuserer afhandlingen på *konkurrencen* om den offentlige kontrakt i lyset af udbudsrettens formål og principper. Konkurrenceretlige betragtninger kan næppe udelukkes som følge af det – i nogle henseender – tætte samspil mellem udbuds- og konkurrenceretten.⁹

⁸ Schmith, Iben. (2023, 10. september). *Konkurrenter langer ud efter Kammeradvokaten: ”Firmaet har vokset sig alt for stort”*, s. 22.

⁹ Se nærmere Steinicke, Michael. (2017). Udbudsretten og konkurrenceretten – samspil eller konflikt. I: Clausen, Nis Jul m.fl. (Red.). *Festskrift til Hans Viggo Godsk Pedersen* (1. udgave) (s. 533-544). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 533 ff. & Ølykke, Grith Skovgaard m.fl. (2022). *EU's udbudsregler – i dansk kontekst* (3. udgave). København: Djøf Forlag, s. 1081 ff.

Kammeradvokatordningen er en dansk ordning, hvorfor afhandlingens fokus primært er nationalt med udgangspunkt i udbudsloven. Eftersom udbudsloven¹⁰ er en implementering af udbudsdirektivet¹¹, inddrages de side om side. Også 2004-udbudsdirektivet¹² og 1992-tjenesteydelsesdirektivet¹³ medtages for historisk kontekst og som fortolkningsbidrag. Danmark er det eneste land, der tilrettelægger statens indkøb af juridiske tjenesteydelser sådan. Om end interessant at foretage en komparativ analyse af andre lande, inddrages anden national ret ikke.

Afhandlingen er afgrænset til at omhandle konkurrenceudsættelse af juridiske tjenesteydelser. Idet staten køber ind hos et privat advokatfirma, koncentrerer fremstillingen på den type ydelser, som leveres af advokater (og i øvrigt er omfattet af aftalen). Juridiske tjenesteydelser udført af notarer og formueforvaltere drøftes altså ikke.¹⁴ Det kan diskuteres, om Kammeradvokaten også udfører opgaver forbundet med offentlig myndighedsudøvelse¹⁵, idet de også antages at udføre ordinært embedsarbejde.¹⁶ TEUF artikel 51¹⁷ antages at have et snævert anvendelsesområde¹⁸, hvorfor det

¹⁰ Lovbekendtgørelse nr. 116 af 3. marts 2025 ("udbudsloven").

¹¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF ("udbudsdirektivet" eller "2014-udbudsdirektivet").

¹² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter ("2004-udbudsdirektivet").

¹³ Rådets direktiv nr. 92/50/EØF af 18. juni 1992 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige tjenesteydelsesaftaler ("1992-tjenesteydelsesdirektivet").

¹⁴ Udbudslovens § 21, nr. 4, litra c og d.

¹⁵ Udbudslovens § 21, nr. 4, litra e undtager "[a]ndre juridiske tjenesteydelser, der er forbundet med udøvelsen af offentlig myndighed, selv om den kun er lejlighedsvis".

¹⁶ Waage, Frederik. (2017). *Det offentlige som procespart* (1. udgave). København: Karnov Group, s. 247 f.

¹⁷ Lovforslag L 19 af 7. oktober 2015 ("forslag til udbudsloven"), s. 71, hvorefter undtagelsen i udbudslovens § 21, nr. 4, litra e "skal ses i sammenhæng med TEUF artikel 51".

¹⁸ EU-Domstolens dom af 21. juni 1974 i sag C-2/74, *Reyners*, præmis 43. Se også Generaladvokat Trstenjaks forslag til afgørelse fremsat den 11. februar 2010 i EU-Domstolens dom af 29. april 2010 i sag C-160/08, *Kommissionen mod Tyskland*, præmis 62, der opsummerer, at "der ifølge nu fast retspraksis må stilles høje kvalitative krav til 'udøvelsen af offentlig myndighed' [...] og at forsøg på at påberåbe sig [bestemmelsen] hidtil næsten uden undtagelse er mislykkedes". Se også Ølykke, Grith Skovgaard m.fl. (2022), s. 123, hvorefter "der ikke [findes] praksis, hvor undtagelsen har fundet anvendelse på tildelingen af kontrakter til private".

formentlig kun udgør en meget begrænset del heraf – hvis overhovedet – og behandles derfor ikke. Idet Kammeradvokatordningen sætter rammerne for statens indkøb af juridiske tjenesteydelser, berøres regionerne og kommunernes indkøb heraf ikke.

Afhandlingen sigter mod at afdække gældende ret i forhold til udbudspligten og ikke selve udbudsprocessen, hvorfor procedurereglerne kun overfladisk vil blive drøftet. I og med Kammeradvokatordningen er en ordning af høj værdi, vil afhandlingen ikke behandle juridiske tjenesteydelseskontrakter under tærskelværdierne. Derimod er fokus på juridiske tjenesteyder omfattet af light-regimet, helt undtaget eller begge typer samlet i én blandet kontrakt. Også begrebet klar grænseoverskridende interesse vil blive drøftet af relevans for B-tjenesteydelser, som juridiske tjenesteydelser var kategoriseret som i 2004-udbudsdirektivet.

I forhold til analysen af de udbudsretlige ændringsmuligheder har afhandlingen udvalgt de ændringsregler, der findes relevante for Kammeradvokataftalen. I lyset af udbudspligten som overordnet tema drøftes, hvornår der foreligger en ændring af grundlæggende elementer (som katalysator for en udbudspligt) i medfør af udbudslovens § 178. Kammeradvokataftalen indeholder også en ændringsmulighed i dens pkt. 6, hvorfor også udbudslovens § 179, stk. 1 om ændringsklausuler inddrages. Analysen tager ikke sigte på at vurdere decideret udbudsdesign, men vil gøre sig betragtninger om, hvorvidt ændringsreglerne kan rumme, at dele af aftalen konkurrenceudsættes med afsæt i ekspertgruppens anbefaling og dertilhørende modeller.

I udbudsretlig sammenhæng står det ordregiver frit for, om den ønsker at lade en opgave udføre af en privat leverandør eller varetage opgaven selv.¹⁹ Da afhandlingen tager sigte på at afdække udbudspligten for juridiske tjenesteydelser, og dermed når staten *har* valgt at lade en opgave udføre af en privat leverandør, vil *in-house*-reglerne således ikke blive behandlet. Følgelig inddrages ekspertgruppens anbefaling om øget hjemtagning ikke i forhold til ændringsdelen. Muligheden for at hjemtage juridiske tjenesteydelser vil dog blive drøftet som alternativ og supplement til en øget konkurrenceudsættelse sidst i afhandlingen, herunder fordele og ulemper.

¹⁹ Hamer, Carina Risvig. (2025). *Udbudsret bind 1-2* (3. udgave). København: Djøf Forlag, s. 333.

Afslutningsvist bemærkes, at afhandlingens analyser baserer sig på offentligt tilgængeligt materiale om Kammeradvokatordningen, herunder selve aftalen og statistikker om statens forbrug. En fuld vurdering af Kammeradvokatordningen med hensyn til udbudspligt og ændringsmuligheder beror på en konkret vurdering af aftalen i praksis, hvilket kræver indsigt i materiale, som ikke er tilgængeligt.

1.4 Metode og retskilder

Til besvarelse af problemformuleringen anvendes tre forskellige retsvidenskabelige tilgange. Først indledes med retshistoriske betragtninger ([afsnit 1.4.1](#)), hvorefter den retsdogmatiske ([afsnit 1.4.2](#)) og retspolitiske metode ([afsnit 1.4.3](#)) beskrives. For hver af dem præsenteres de relevante retskilder.

1.4.1 Retshistoriske betragtninger

Kammeradvokatordningen er en gammel ordning, der daterer tilbage til 1935, hvorfor det er nødvendigt at have dens historiske kontekst for øje. I den forbindelse lånes greb fra retshistorien, der har til opgave at beskrive fortidig gældende ret og den historiske udvikling.²⁰ For at besvare problemformuleringen er det netop relevant forstå, dels *hvorfor* Kammeradvokatordningen blev oprettet, og man gik fra en embedsstilling til udlicitering til en privat advokat, dels *under hvilke* regler den nuværende Kammeradvokataftale blev vedtaget. I den forbindelse inddrages retshistoriske kilder samt historisk ret i form af 2004-udbudsdirektivet. Retshistorien antages at have et retsdogmatisk sigte, idet den bidrager til fortolkningen af retskilder og dermed forståelsen af gældende ret.²¹ Det er relevant, fordi mange af de samme formål og hensyn også gør sig gældende med den nugældende Kammeradvokataftale, hvilket kan beskrives som retshistoriens *problemidentificerende funktion*.²² Til brug herfor er der lagt et stort arbejde i at opstøve retshistoriske kilder, herunder den første Kammeradvokataftale, ved gennemgang af arkivalier fra

²⁰ Evald, Jens. (2024). *Juridisk teori, metode og videnskab* (3. udgave). København: Djøf Forlag, s. 198.

²¹ Knudsen, Pernille Ulla. (2021). Retshistorie og hermeneutik. I: Jarle Christensen, Mikkel. (Red.). *De juridiske metoder: De 10 bud* (1. udgave) (s. 213-236). København: Hans Reitzels Forlag, s. 215.

²² Kjær, Morten. (2023). Om retshistorie og retsdogmatik. I: Johansen, Louise Victoria & Cederstrøm, Cecilie Brito. (Red.). *Ret på tværs – mellem retsdogmatik og andre metoder* (1. udgave) (s. 63-86). København: Djøf Forlag, s. 73.

Rigsarkivet. Fremstillingen suppleres af historiske værker som en hjælp til at opnå viden om sammenhænge og kronologi, men velvidende om at der ikke opnås retshistorisk kompetence.²³

1.4.2 Retsdogmatisk metode

Retsdogmatikken beskæftiger sig med at fremstille de retsregler, som gælder *i dag*.²⁴ Ved gældende ret forstås de juridiske regler, der anvendes som grundlag for afgørelsen af retlige konflikter på tidspunktet for afhandlingens tilblivelse.²⁵ Her anvendes retsdogmatisk metode til at beskrive retstilstanden *de lege lata*, altså som den er.²⁶ I dette øjemed vil de for besvarelsen af problemformuleringen relevante retskilder systematiseres, beskrives og fortolkes.²⁷ Den retsdogmatiske retskildelære indebærer, at retskildeværdien kan variere fra kilde til kilde.²⁸ For et retsområde som udbudsretten, der er funderet i EU-retten, skal der tages højde for de supranationale retskilders retskildeværdi i forhold til nationale retsregler og *vice versa*. Også andre retskilder har indflydelse på fortolkningen heraf. Til at fastlægge gældende ret inddrages følgende retskilder:

1.4.2.1 EU-traktaterne og -principperne

EU-retten sonder mellem primær og sekundær lovgivning.²⁹ Traktaterne³⁰ udgør primærret og er grundlaget for alle lovgivningstiltag i EU. Sekundærretten omfatter forordninger og direktiver, der vedtages med hjemmel i den primære ret.³¹ Hvor den primære ret benyttes til at fortolke og udfylde sekundærretten, må den sekundære lovgivning ikke må stride herimod.³²

²³ Knudsen, Pernille Ulla. (2021), s. 228 f.

²⁴ Eyben, Bo von. (2023). *Juridisk ordbog* (15. udgave). København: Karnov Group, s. 429.

²⁵ Blume, Peter. (2020a). Juridisk metode og argumentation. I: Riis, Thomas & Trzaskowski. (Red.). *Skriftlig jura: Den juridiske fremstilling* (2. udgave) (s. 3-24). København: Ex Tuto Publishing, s. 6.

²⁶ Blume, Peter. (2020b). *Retssystemet og juridisk metode* (4. udgave). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 32.

²⁷ Evald, Jens. (2024), s. 198.

²⁸ Blume, Peter. (2020b), s. 198 f.

²⁹ Neergaard, Ulla & Nielsen, Ruth. (2024). *EU-ret* (9. udgave). København: Karnov Group, s. 135.

³⁰ Traktaten om Den Europæiske Union ("TEU") og Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ("TEUF" eller "traktaten") (samlet omtalt som "traktaterne").

³¹ Sørensen, Karsten Engsig & Danielsen, Jens Hartig. (2025). *EU-retten* (9. udgave). København: Djøf Forlag, s. 110 f.

³² Blume, Peter. (2020b), s. 274.

Udbud af offentlige kontrakter er ikke direkte omtalt i traktaterne, men traktaternes bestemmelser om fri bevægelighed³³ og EU-retlige principper³⁴ finder anvendelse på udbudsrettens område.³⁵ De udbudsretlige principper som afledt af traktaterne er indskrevet i både udbudsdirektivet og udbudsloven.³⁶ De EU-retlige principper skal iagttages, når en kontrakt, hvis værdi falder under EU-tærskelværdien, har klar grænseoverskridende interesse.³⁷ Om de EU-retlige principper finder anvendelse på undtagne kontrakter er derimod uklart, og vil blive diskuteret i afsnit 4.3.3.

1.4.2.2 Udbudsdirektivet, forarbejder og præambelbetragtninger

Udbudsrettens område er nøje reguleret i udbudsdirektivet³⁸, der trådte i kraft i 2014.³⁹ Som al anden sekundærregulering er udbudsdirektivet udstedt med hjemmel i den primære ret.⁴⁰

Udbudsdirektivet kræver implementering i de enkelte medlemsstater enten ved inkorporering eller omskrivning.⁴¹ Her ligger ofte et skøn for medlemsstaterne for gennemførelsen i national ret.⁴²

Udbudsdirektivet indeholder præambelbetragtninger – et lovteknisk greb der ofte bruges i forbindelse med unionslovgivning. De indeholder en angivelse af hjemmel, baggrund og formål og er udtryk for EU-lovgivers hensigt med indførelsen af den pågældende retsakt.⁴³ Selvom de ikke betragtes som egentlige retskilder, og der ikke kan støttes selvstændigt ret på dem, har EU-

³³ Særligt TEUF artikel 34 (varer), TEUF artikel 49 (etableringsfrihed) og TEUF artikel 57 (tjenesteydelser) samt TEUF artikel 18 (forbud mod nationalitetsdiskrimination) skal iagttages ved indgåelse af offentlige kontrakter.

³⁴ De almindelige EU-retlige principper omfatter bl.a. principperne om ligebehandling, gennemsigtighed, gensidig anerkendelse, ikke-diskrimination, proportionalitet samt effektivitetsprincippet.

³⁵ Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 40.

³⁶ 2014-udbudsdirektivets artikel 18, stk. 1 sml. udbudslovens § 2.

³⁷ EU-Domstolens dom af 13. november 2007 i C-507/03, *Kommissionen mod Irland*, præmis 29.

³⁸ EU-Domstolens dom af 3. december 2001 i sag C-59/00, *Vestergaard*, præmis 20-21.

³⁹ Ifølge udbudsdirektivets artikel 90 havde medlemsstaterne frist til at gennemføre udbudsdirektivet i deres nationale retsordener senest den 18. april 2016.

⁴⁰ Udbudsdirektivet er vedtaget med hjemmel i TEUF artikel 53, stk. 1, TEUF artikel 62 og TEUF artikel 114.

⁴¹ Bradly, Kieran. (2020). Legislating in the European Union. I: Barnard, Catherine & Peers, Steve. (Red.). *European Union Law* (4. udgave) (s. 100-150). Oxford: Oxford University Press, s. 103.

⁴² TEUF artikel 288, stk. 3.

⁴³ TEUF artikel 296 angiver en begrundelsespligt for retsakter, herunder at "[r]etsakter skal begrundes og henvise til de forslag, initiativer, henstillinger, anmodninger og udtalelser, der kræves i henhold til traktaterne".

Domstolen fast praksis for at lade dem indgå i deres fortolkning.⁴⁴ Præambelbetragtninger kan også være udtryk for et politisk kompromis, således at eventuelle bemærkninger er flyttet op i betragtningerne i stedet for at blive integreret i selve lovteksten.⁴⁵ I nogle tilfælde kan de dog have gennemslagskraft, som var de retsregler.⁴⁶

Udbudsdirektivet kan desuden fortolkes under inddragelse af dets forarbejder. De kan give et praj om den lovgivningsproces, som direktivet har undergået, og tæller bl.a. Kommissionens forslag til udbudsdirektivet⁴⁷, Rådets og Parlamentets ændringsforslag og betænkninger.⁴⁸ EU-Domstolen i flere tilfælde tillagt disse vægt ved fortolkningen af udbudsdirektivet.⁴⁹ Kommissionens forslag tager dog ikke højde for Rådets og Parlamentets efterfølgende betragtninger, og vil derfor ikke vil afspejle den vedtagne (og gældende) ret. Afhandlingen vil bruge forarbejderne aktivt i analysen for bedre at forstå baggrunden for, at visse juridiske tjenesteydelser er omfattet af light-regimet, og hvorfor andre er helt undtaget. Også Kommissionens *clusters*, som er kommentarer til dets forslag⁵⁰, og Kommissionens *grønbog* om modernisering af EU's politik for offentlige indkøb, udgivet forud for forslaget⁵¹, inddrages for at forstå EU-lovgivers intention.

1.4.2.3 Udbudsloven og forarbejderne hertil

Udbudsdirektivet blev implementeret i dansk ret via udbudsloven, der trådte i kraft den 1. januar 2016. Det skete med henblik på at skabe ”en større klarhed om, hvad [udbuds]reglerne indebærer”

⁴⁴ EU-Domstolens dom af 13. juli 1989 i sag C-215/88, *Casa Fleischhandels*, præmis 31. Se nærmere Sørensen, Karsten Engsig & Danielsen, Jens Hartig. (2025), s. 128.

⁴⁵ Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 44.

⁴⁶ Treumer, Steen. Evolution of the EU Public Procurement Regimes. (2014). I: Lichère, François m.fl. (Red.). *Modernising Public Procurement: The New Directives* (1. udgave) (s. 9-27). København: Forlag, s. 21.

⁴⁷ Europa-Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlige indkøb af 20. december 2011 KOM(2011) 896 endelig (”Kommissionens forslag til udbudsdirektivet”).

⁴⁸ Bugge, Thorbjørn Daniel & Hamer, Carina Risvig. (2020). Juridisk metode når EU-retten er på spil. I: Hamer, Carina Risvig & Schaumburg-Müller, Sten. (Red.). *Juraens verden – Metoder, retskilder og discipliner* (1. udgave) (s. 137-165). København: Djøf Forlag, s. 147.

⁴⁹ Fenger, Niels. (2014). *U.2014B.293: Forarbejders retskildeværdi i EU-retten*, s. 294 ff.

⁵⁰ Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 57.

⁵¹ Europa-Kommissionens grønnebog om modernisering af EU's politik for offentlige indkøb: Mod et mere effektivt europæisk marked for offentlige indkøb af 27. januar 2011 KOM/2011/0015 (”Kommissionens grønnebog”).

og dermed gøre det ”*nemmere for ordregiverne at anvende loven i praksis*”.⁵² I tilfælde af konflikt mellem udbudsloven og udbudsdirektivet, tilsiger princippet om EU-rettens forrang, at national ret må vige for EU-retten.⁵³ Derudover gælder en forpligtelse for medlemsstaterne til at fortolke national lovgivning EU-konformt.⁵⁴

Udbudsloven blev til efter et omfattende forberedende arbejde, herunder i form af lovforarbejder og en rapport fra udvalg om dansk udbudslovgivning⁵⁵. Begge inddrages i afhandlingen til at fortolke udbudslovens regler. Det kan diskuteres, hvilken retskildemæssig værdi forarbejder skal tillægges ved fortolkningen af udbudsretlige spørgsmål. For lovforarbejder er der ifølge *Treumer* ”ingen tvivl om, at Klagenævnet generelt vil rette ind efter lovgivers fortolkning i selve lovteksten eller lovbemærkningerne”.⁵⁶ At lovbemærkningerne til udbudsloven indeholder ordrette gengivelser fra udbudsdirektivet, taler for deres retskildemæssige værdi. Selvom lovbemærkningerne er udtryk for lovgivers intention, kan de næppe indføre konkrete forpligtelser i sig selv⁵⁷ – og udbudslovsudvalgets rapport formentlig i endnu mindre grad.

1.4.2.4 EU-Domstolens praksis og generaladvokaters forslag til afgørelse

EU-Domstolens⁵⁸ praksis spiller en stor rolle på udbudsrettens område, dels fordi EU-Domstolen har til opgave at sikre ”*overholdelse af lov og ret*” ved fortolkning og anvendelse af traktaterne⁵⁹,

⁵² Forslag til udbudsloven, s. 37.

⁵³ EU-Domstolens dom af 15. juli 1964 i sag C-6/64, *Costa v ENEL* (ingen præmisnumre).

⁵⁴ EU-Domstolens dom af 10. april 1984 i sag C-14/83, *Von Colson*, præmis 26.

⁵⁵ Udvalg om dansk udbudslovgivning. (2014, december). *Rapport fra udvalg om dansk udbudslovgivning* (”udbudslovsudvalget”).

⁵⁶ Treumer, Steen. (2019). Om retskilderne, ”sødsuppeagtig” udbudsret og hovsa-lovgivning. I: Treumer, Steen. (Red.). *Udbudsretten* (1. udgave) (s. 19-38). København: Ex Tuto Publishing, s. 28.

⁵⁷ Hamer, Carina Risvig & Nielsen, Rasmus Horskjær. (2020). *U.2020B.114: Er lovbemærkningerne til udbudsloven til at stole på?*, s. 122 f.

⁵⁸ TEU art. 13, stk. 1 fastslår, at EU-Domstolen er en af Unionens institutioner. EU-Domstolen består af Domstolen (øverste instans) og Retten (1. instans). Se nærmere Sørensen, Karsten Engsig & Danielsen, Jens Hartig. (2025), s. 99.

⁵⁹ TEU artikel 19.

dels fordi visse udbudsretlige problemstillinger er reguleret på baggrund af dets retspraksis.⁶⁰ Eksempelvis bygger ændringsreglerne på praksis, herunder den toneangivende dom *Pressetext*.⁶¹

Også generaladvokaters udtalelser kan indgå som fortolkningsbidrag. De bistår EU-Domstolen⁶² og fremsætter på ”fuldstændig upartisk og uafhængig” vis begrundede forslag til, hvordan sager skal afgøres.⁶³ Deres udtalelser er ikke bindende, men følges sommetider enten helt eller delvist. Såfremt generaladvokatens forslag ikke kan spores i den endelige dom, vil forslaget alene kunne betragtes som et sagligt funderet alternativ.⁶⁴

EU-Domstolens fortolkningsstil er kendetegnet ved *ordlydsfortolkning* og – såfremt ordlyden ikke er klar – *formålsfortolkning*.⁶⁵ Der skal tages højde for, at EU-retten er affattet på 24 sprog⁶⁶, der alle har samme gyldighed.⁶⁷ Fortolkningen bør i princippet ske med afsæt i en sammenligning af samtlige sprogversioner.⁶⁸ En formulering, der anvendes i én sprogversion, kan dog ikke tjene som det eneste grundlag for fortolkningen og heller ikke tillægges større betydning.⁶⁹

⁶⁰ Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 53.

⁶¹ EU-Domstolens dom af 19. juni 2008 i sag C-454/06, *Pressetext*.

⁶² Domstolen har tilknyttet 11 faste generaladvokater som vedtaget ved Rådets afgørelse af 25. juni 2013 om forøgelse af antallet af generaladvokater ved Den Europæiske Unions Domstol 2013/336/EU. Retten råder ikke pt. over faste generaladvokater. Se nærmere EU-Domstolen. *Retten: Præsentation*.

⁶³ TEU artikel 19, stk. 3 og TEUF artikel 252.

⁶⁴ Nielsen, Rasmus Horskjær. (2022). *Konkurrencen om den offentlige kontrakt* (1. udgave). København: Djøf Forlag, s. 55.

⁶⁵ Neergaard, Ulla & Nielsen, Ruth. (2024), s. 177.

⁶⁶ TEU artikel 55 og TEFU artikel 358. Det fremgår af Rådets forordning af 6. oktober om den ordning, der skal gælde for Det europæiske økonomiske Fællesskab på det sproglige område 1/58, artikel 4, at ”[f]orordninger og andre dokumenter, der er almen gyldige [sekundærretten, herunder også direktiver], affattes på de officielle sprog”.

⁶⁷ EU-Domstolens dom af 6. oktober 1982 i sag C-283/81, *Cilfit*, præmis 18.

⁶⁸ EU-Domstolen synes dog at foreslå, at pligten til at konsultere andre sprogversioner er begrænset til tilfælde, hvor der kan sættes spørgsmålstegn ved nøjagtigheden af én sprogversion jf. EU-Domstolens dom af 5. december 1967 i sag C-19/67, *Van der Vecht* (ingen præmisnumre).

⁶⁹ EU-Domstolens dom af 6. oktober 2021 i sag C-561/19, *Conorzio Italian Management*, præmis 43.

Uoverensstemmelser i sprogversionerne kan næppe undgås. Uoverensstemmelser kan være *tekstuelle*, hvilket bl.a. relaterer sig til oversættelsesfejl, der kan skyldes at visse sprogversioner tjener som de originale versioner, og andre udgør oversættelser. Derimod vedrører *konceptuelle* uoverensstemmelser indholdsmæssige forskelle i begreber på tværs af medlemsstater.⁷⁰ I sidstnævnte tilfælde skal en bestemmelse fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i.⁷¹ Afhandlingen vil benytte sig af samme metodik ved læsning af udbudsdirektivets præambelbetragtning nr. 25, herunder inddrage flere sprogversioner for at konkludere, om den danske version på nogen måde er fejlbehæftet eller uhensigtsmæssig.

For så vidt angår undtagelser har EU-Domstolen tradition for at pålægge disse en indskrænkende fortolkning. Det betyder, at en given bestemmelse skal fortolkes mere restriktivt, end en naturlig læsning af ordlyden tillader.⁷² Udbudsrettens undtagelser skal fortolkes tilsvarende.⁷³

1.4.2.5 Praxis fra Klagenævnet for Udbud

Klagenævnet⁷⁴ behandler klager over udbud omfattet af udbudsloven.⁷⁵ At Klagenævnet er et administrativt organ, kunne tyde på, at dets kendelser ikke nyder samme retskildeværdi som domstolens domme. Ikke desto mindre fandt EU-Domstolen i *MT Højgaard*, at Klagenævnet udgør en ”ret” i TEUF art. 267’s forstand og derfor kan stille præjudicielle spørgsmål på linje med de almindelige domstole.⁷⁶ Dét – og at størstedelen af udbudsretlige tvister afgøres endeligt ved Klagenævnet – cementerer kendelsernes centrale betydning i fastlæggelsen af gældende ret.⁷⁷

⁷⁰ Jeught, Stefaan van der. (2018). *Current practices with regard to the interpretation of multilingual EU law: How to deal with diverging language versions* (11. udgave). Florence: European Journal of Legal Studies, s. 10.

⁷¹ EU-Domstolens dom af 17. marts 2016 i sag C-112/15, *Kødbranchens Fællesråd*, præmis 36.

⁷² Sørensen, Karsten Engsig & Danielsen, Jens Hartig. (2025), s. 126.

⁷³ Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 313.

⁷⁴ Klagenævnet for Udbud (”Klagenævnet”).

⁷⁵ Lovbekendtgørelse nr. 448 af 8. maj 2025 (”klagenævnsloven”) § 1, stk. 2, nr. 1.

⁷⁶ EU-Domstolens dom af 24. maj 2016 i sag C-396/14, *MT Højgaard*, præmis 26, 28 og 30, hvor EU-Domstolen lagde særlig vægt på Klagenævnets uafhængighed, formandskabets sammenhæng og deres beskyttelse mod afskedigelse.

⁷⁷ Nielsen, Rasmus Horskjær. (2022), s. 65.

1.4.2.6 Vejledninger mv. og rapporter

På udbudsrettens områder foreligger en række relevante fortolkningsbidrag. I afhandlingen inddrages eksempelvis Kommissionens fortolkningsmeddelelse fra 2006⁷⁸ af relevans for vurderingen af klar grænseoverskridende interesse. Fortolkningsmeddelelser falder under paraplybetegnelsen *soft law*, idet de ikke er bindende for EU-Domstolen.⁷⁹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udgiver løbende vejledninger til udbudsloven⁸⁰, der skal anskues som udtryk for dennes opfattelse, og ej heller er bindende hverken for ordregiver, Klagenævnet eller domstolene.⁸¹

Derudover vil ekspertgruppens anbefalinger fra 2024⁸², der er tilvejebragt af en af regeringen nedsat ekspertgruppe. Den vil primært danne grundlag for analysen, herunder om dens anbefaling om øget konkurrenceudsættelse kan rummes inden for ændringsreglerne. Det bemærkes, at der alene er tale om *anbefalinger*. De er ikke bindende for offentlige myndigheder, men kan tjene som inspirationskilde, hvilket antages at være formålet med nedsættelsen af ekspertgruppen. Tidligere rapporter vil blive inddraget, herunder Konkurrencerådets fra 2021⁸³ og Moderniseringsstyrelsens fra 2012⁸⁴, for perspektiv på vurderingen af Kammeradvokatordningen i dag. Også Krakas rapport fra 2024, der blev til på foranledning af Kammeradvokaten⁸⁵, samt udtalelser fra advokatbranchen, vil blive inddraget for at kvalificere analysen. De behandles som partsindlæg og med et kritisk blik på afsenderens bevæggrunde.

1.4.2.7 Kammeradvokataftalen

Kammeradvokatordningen er baseret på en kontrakt og dermed underlagt den almindelige kontraktret, der regulerer forholdet mellem parterne i en kontrakt, også når offentlige myndigheder

⁷⁸ Europa-Kommissionens fortolkningsmeddelelse om den fællesskabsret, der finder anvendelse på tildelingen af kontrakter, som ikke eller kun delvis er omfattet af udbudsdirektiverne 2006/C 179/02 ("Kommissionens fortolkningsmeddelelse").

⁷⁹ Bugge, Thorbjørn Daniel & Hamer, Carina Risvig. (2020), s. 145.

⁸⁰ Se eksempelvis Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2024, december). *Vejledning om udbudsreglerne*

⁸¹ Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 57.

⁸² Ekspertgruppen. (2024a).

⁸³ Konkurrencerådet. (2021, 14. januar).

⁸⁴ Moderniseringsstyrelsen. (2012). *Statens køb af juridiske tjenesteydelser*.

⁸⁵ Kraka Economics (2024, august). *Om Kammeradvokatordningen*, s. 3.

indgår kontrakter med private parter.⁸⁶ At Kammeradvokataftalen regulerer en så stor del af statens indkøb af juridiske tjenesteydelser, gør det relevant at overveje samspillet mellem kontraktretten og udbudsretten. Udbudsretten er afhængig af, at der indgås en kontrakt, som er kontraktrettens domæne. Omvendt begrænser udbudsretten de kontraktretlige rammer, der normalvis kendetegnes ved aftalefrihed, herunder hvilke ændringer man efterfølgende kan foretage.⁸⁷

Kammeradvokataftalen inddrages derfor aktivt i afhandlingen – ikke kun for at forstå dens formål, ydelser og omfang – men også uundgåeligt som grundlag for analysen af ændringsmulighederne.

1.4.2.8 Juridisk litteratur som retskilde?

Selvom juridisk litteratur ikke betragtes som en egentlig retskilde grundet dens manglende autoritet⁸⁸, anerkendes den fortolkningsmæssige bidrag⁸⁹. Om den juridiske litteraturs praktiske anvendelighed anfører *Christensen*, at den ”rejsrer [...] spørgsmålene og redegør for de hensyn, værdier, holdninger og synspunkter, der på det pågældende retsområde er de afgørende, og som måske kan bringe læseren nærmere svaret på konkrete problemer”.⁹⁰ Med det for øje anvendes juridisk litteratur i nærværende afhandling for at kvalificere og diskutere gældende ret fra flere vinkler, herunder om der eksisterer et selvstændigt udbudsretligt konkurrenceprincip i afsnit 2.2.4.

1.4.3 Retspolitisk metode

Afhandlingen anvender også den retspolitiske metode, der udtaler sig om retten *de lege ferenda*, som den *bør* være.⁹¹ Retspolitik er relevant, da der i høj grad er tale om et politisk emne – og hvornår bedre at udøve (*quasi*-)retspolitisk virksomhed, end når regeringsgrundlaget fortsat står ubesvaret hen? Det hævdes, at retspolitik hører til i juraens verden⁹², men grænsedragningen

⁸⁶ Pedersen, Hans Viggo Godsk m.fl. (2025). *Almindelig kontraktret* (7. udgave). København: Djøf Forlag, s. 19.

⁸⁷ Gausdal, Maria Edith Lindholm & Hamer, Carina Risvig. (2023). *Den offentlige kontrakt i et compliancekontrakt*. I: Hamer, Carina Risvig m.fl. (Red.). *Compliance i den offentlige sektor* (1. udgave) (s. 289-337) København: Djøf Forlag, s. 290.

⁸⁸ Eyben, Bo von. (2023), s. 431.

⁸⁹ Blume, Peter. (2020b), s. 192-193.

⁹⁰ Christensen, Jens Peter. (2017). *U.2017B.312: Hvad kan man egentlig bruge juridisk litteratur til i praksis?*, s. 314

⁹¹ Eyben, Bo von. (2023), s. 432.

⁹² Schaumburg-Müller, Sten & Viskum, Bjarke. (2020). Retspolitik og metode. I: Hamer, Carina Risvig & Schaumburg-Müller, Sten. (Red.). *Juraens verden* (1. udgave) (s. 325-342). København: Djøf Forlag, s. 341.

mellem retspolitik og retsdogmatik er ikke altid lige klar⁹³. Alligevel vil afhandlingen sondre skarpt mellem de to i overensstemmelse med *Schaumburg-Müller* og *Viskums* retningslinjer.⁹⁴ Kravet om at markere, hvornår der er tale om retspolitik, overholdes med opdelingen i en retsdogmatisk (afsnit 4 og afsnit 5) og en retspolitisk del (afsnit 7) – med vilje placeret efter den retsdogmatiske konklusion. Desuden anses analysen af udbudspligten og udbudsrettens ændringsrammer for at afspejle et ”*indgående kendskab*” til gældende ret, som de efterfølgende overvejelser kan basere sig på. Desuden markerer afhandlingen, hvilke kriterier der opstilles for overvejelserne, netop de udbudsretlige formål og principper. Retspolitikken er ”*ikke nogen fri disciplin*”, hvorfor afhandlingens retspolitiske del argumenterer ud fra ”*legitime retspolitiske hensyn*” som formuleret af *Holtermann* og *Rytter*⁹⁵, herunder i) retstillingens konsistens i retssystemet, ii) retfærdighed og rimelighed, iii) konsekvenser heraf og iv) dens forhold til samfundsudviklingen generelt.⁹⁶

Afhandlingens retspolitiske del består af en diskussion af, om gældende ret er hensigtsmæssigt indrettet. Kritiske punkter heri bør ikke stå uden bud på, hvordan disse skal håndteres, hvorfor afhandlingen også vil gøre sig overvejelser om fremtidige tiltag, herunder *i hvilken form* der bør ske øget konkurrenceudsættelse.⁹⁷ Hvor en vurdering af hensigtsmæssighed antages at befinde sig i *det grå område* mellem retsdogmatik og retspolitik⁹⁸, er deciderede forslag i højere grad udtryk for retspolitisk virksomhed⁹⁹. Mange af de samme retskilder som i afsnit 1.4.2.6 inddrages for at diskutere Kammeradvokatordningens fremtid fra flere vinkler.

⁹³ Blume, Peter. (2020b), s. 345.

⁹⁴ Schaumburg-Müller, Sten & Viskum, Bjarke. (2020), s. 334 ff.

⁹⁵ Holtermann, Jakob v. H. & Rytter, Jens Elo. Retspolitik. (2021). I: Mikkel Jarle Christensen m.fl. (Red.). *De juridiske metoder: 10 bud* (1. udgave) (s. 237-259). København: Hans Reitzels Forlag, s. 241.

⁹⁶ Ibid., s. 242.

⁹⁷ Schaumburg-Müller, Sten & Viskum, Bjarke. (2020), s. 336.

⁹⁸ Blume, Peter. (2020b), s. 347.

⁹⁹ Holtermann, Jakob v. H. & Rytter, Jens Elo. (2021), s. 241.

2. Udbudsretlig fundats

2.1 Udbudsrettens formål

Udbudsreglerne skal fortolkes i lyset af udbudsrettens formål. I det følgende behandles særskilt udbudsrettens EU-retlige (afsnit 2.1.1) og nationale formål (afsnit 2.1.2).

2.1.1 EU-retlige formål

Udbudsreglerne udspringer fra traktaterne. TEU artikel 26, stk. 1 giver EU mulighed for at vedtage ”foranstaltninger med henblik på oprettelse af det indre marked¹⁰⁰ eller sikring af dets funktion”. Ifølge TEU artikel 3, stk. 3 er oprettelsen af et indre marked med til at skabe ”en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne”. Udbudsdirektivet er eksempel på en sådan foranstaltning vedtaget med hjemmel i traktatens bestemmelser om det indre marked.¹⁰¹ Gennem harmonisering af medlemsstaternes udbudsprocedurer er formålet med udbudsdirektivet, at offentlige kontrakter tildeles i overensstemmelse med EU-rettens principper og regler om fri bevægelighed for at sikre et indre marked med konkurrence om offentlige kontrakter.¹⁰²

Traditionelt har EU-Domstolen udtalt, at formålet med udbudsreglerne er at sikre overholdelse af de fri bevægeligheder¹⁰³ og fjerne hindringer for disse¹⁰⁴. Derudover har EU-Domstolen nævnt *konkurrence* som ét af udbudsrettens formål. EU-Domstolen har formuleret dette på forskellig vis, herunder at udbudsreglerne er med til at fremme en effektiv konkurrence for offentlige kontrakter¹⁰⁵ og give adgang til en ufordrejet konkurrence på fællesskabsplan¹⁰⁶. Det skal bl.a. ske ved at fremme den bredest mulige tilkendegivelse af interesse blandt medlemsstaterne¹⁰⁷ samt ved at lette små og

¹⁰⁰ Ifølge TEUF artikel 26, stk. 2 forstås det indre marked som ”et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital i overensstemmelse med bestemmelserne i traktaten”.

¹⁰¹ 2014-udbudsdirektivet er vedtaget under henvisning til TEUF artikel 53, stk. 1, TEUF artikel 62 og TEUF artikel 114.

¹⁰² 2014-udbudsdirektivets præambelbetragtning nr. 1.

¹⁰³ EU-Domstolens dom af 10. marts 1987 i sag C-199/85, *Kommissionen mod Italien*, præmis 12.

¹⁰⁴ EU-Domstolens dom af 10. november 1998 i sag C-360/96, *BFI Holding*, præmis 41.

¹⁰⁵ EU-Domstolens dom af 22. juni 1993 i sag C-243/89, *Storebælt*, præmis 33.

¹⁰⁶ EU-Domstolens dom af 11. januar 2005 i sag C-26/03, *Stadt Halle*, præmis 44.

¹⁰⁷ EU-Domstolens dom af 16. december 2008 i sag C-213/07, *Michaniki*, præmis 39.

mellemstore virksomheders adgang til offentlige kontrakter¹⁰⁸. Derudover har EU-Domstolen peget på, at dét ”at skabe så bred konkurrence som muligt [...] ligeledes er i den pågældende ordregivers interesse, som således har flere valgmuligheder, hvad angår det mest fordelagtige bud og det bedst egnede til at opfylde den relevante offentligheds behov”.¹⁰⁹ Konkurrencen sigter således efter at tilgodese leverandører såvel som ordregiver.

Udbudsdirektivet indeholder også sekundære formål, som skal forfølges inden for rammerne af de primære formål.¹¹⁰ Som ”supplerende mål” angav Kommissionens i sit forslag til 2014-udbudsdirektivet at ”opnå mere effektiv udnyttelse af de offentlige midler for at sikre de bedst mulige økonomiske resultater af indkøb”.¹¹¹ Afgørende er ”at generere den stærkest mulige konkurrence om offentlige kontrakter, der tildeles på det indre marked”.¹¹² Formålet er dog kun ”supplerende”, hvorfor det indre marked og konkurrence om offentlige kontrakter udgør de primære formål.

2.1.2 Nationale formål

Udover de EU-retlige formål kan de nationale udbudsregler også inddrage selvstændige formål.¹¹³ I udbudsloven er indsat en formålsbestemmelse i § 1, hvorefter loven søger at ”fastlægge procedurerne for offentlige indkøb, så der gennem en effektiv konkurrence opnås den bedste mulige udnyttelse af de offentlige midler”. Lovens intention er at skabe de bedste konkurrencemæssige rammer om det offentlige indkøb.¹¹⁴ Heri ligger, at offentlige indkøb skal foregå på mest effektiv vis, så omkostningerne for ordregiver og leverandøren er lavest mulige.¹¹⁵ Med andre ord sættes

¹⁰⁸ EU-Domstolens dom af 27. november 2019 i sag C-402/18, *Tedeschi*, præmis 18.

¹⁰⁹ EU-Domstolens dom af 18. december 2014 i sag C-568/13, *Azienda*, præmis 34.

¹¹⁰ Nielsen, Rasmus Horskjær. (2022), s. 88.

¹¹¹ Kommissionens forslag til udbudsdirektivet, s. 2.

¹¹² Kommissionens grønbog, s. 4.

¹¹³ Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 36.

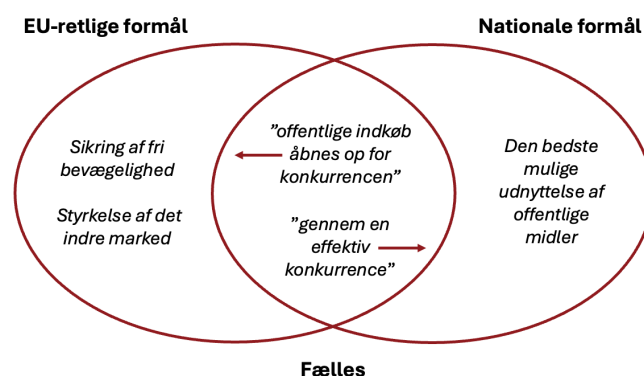
¹¹⁴ Forslag til udbudsloven, s. 40.

¹¹⁵ *Ibid.*, s. 57.

”det gode købmandskab i centrum”.¹¹⁶ Formålsbestemmelsen implementerer ikke en bestemmelse fra udbudsdirektivet, men er indført for at tydeliggøre udbudslovens formål.¹¹⁷

Den nationale udbudsret forfølger på den måde et andet primært formål end EU-udbudsretten. Hvor man på EU-plan primært anskuer udbudsreglerne som redskab til at sikre et indre marked med fri bevægelighed om offentlige kontrakter¹¹⁸, er der fra dansk side fokus på at udnytte offentlige midler på mest effektiv vis.¹¹⁹ Dansk udbudsret læner sig dog op ad det ”supplerende mål” i Kommissionens forslag til udbudsdirektivet.

Diskrepansen er udtryk for, at EU- og den danske lovgiver har hver deres intention. Det er nærliggende, at man i EU-regi fokuserer på et overordnet indre marked, og i en dansk sammenhæng – i en noget mindre skala – hæfter sig ved den effektive udnyttelse af offentlige midler.



Figur 1: Udbudsrettens EU-retlige og nationale formål

Imidlertid tjener de begge samme bagvedliggende hensyn, nemlig *konkurrencen* (figur 1), der dog i dansk udbudsretlige sammenhæng kan læses som et middel, nærmere end et mål jf. ”gennem en effektiv konkurrence”. Selvom formålene adskiller sig, sikrer udbudslovens § 2, at udbudsdirektivets formål varetages med de udbudsretlige principper, ligesom der heller ikke kan støttes selvstændigt ret på udbudslovens § 1.¹²⁰

¹¹⁶ Udbudslovsudvalget. (2014, december), s. 13.

¹¹⁷ Ibid., s. 815.

¹¹⁸ Kommissionens grønbog, s. 6.

¹¹⁹ Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 38.

¹²⁰ Forslag til udbudsloven, s. 56.

2.2 Udbudsretlige principper

De udbudsretlige principper spiller også en rolle ved fortolkningen af udbudsreglerne, idet tildeling af offentlige kontrakter skal ske i overensstemmelse hermed.¹²¹ De er oplistet i udbudsdirektivets artikel 18, stk. 1, som er implementeret ved udbudslovens § 2 i dansk ret.

2.2.1 Ligebehandlingsprincippet

EU-Domstolen har med afsæt i de frie bevægeligheder udviklet et ligebehandlingsprincip. Efter udbudsdirektivets artikel 18, stk. 1 skal ordregiver behandle økonomiske aktører ens. Princippet bevirker, at *”ensartede situationer ikke må behandles forskelligt og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet”*.¹²² Princippet blev indskrevet i udbudsdirektiverne i kølvandet på *Storebælt*, hvor EU-Domstolen havde udtalt, at selvom *”direktivet ganske vist ikke udtrykkeligt nævner princippet om ligebehandling af tilbudsgiverne”*, følger forpligtelsen *”af selve hovedformålet med direktivet”*.¹²³ Hvor Danmark i sagen havde krænket ligebehandlingsprincippet i forhold til ikke-danske tilbudsgivere, er det senere slået fast, at princippet også gælder, hvis der udelukkende er *nationale* tilbudsgivere i et udbud¹²⁴ og i forhold til *potentielle* tilbudsgivere¹²⁵. *Treumer* har anført, at *”[h]ensynet til den effektive konkurrence er mere tungtvejende end hensynet til ordregiveren og til de deltagende tilbudsgivere”*.¹²⁶ Følgelig skal virksomheder, som *potentielt* kunne have deltaget i udbuddet, nyde en høj grad af beskyttelse. Princippet skal dog ikke anvendes for ligebehandlingsens skyld, idet EU-Domstolen har præciseret, at princippet skal anvendes *”i lyset af de formål, det forfølger”*.¹²⁷ Ud fra et konkurrenceperspektiv skal der således sikres lige adgang til konkurrencen samt konkurrence på lige vilkår om den enkelte kontrakt.

¹²¹ 2014-udbudsdirektivets præambelbetragtning nr. 1.

¹²² EU-Domstolens dom af 3. marts 2005 i sag C-21/03, *Fabricom*, præmis 27.

¹²³ EU-Domstolens dom af 22. juni 1993 i sag C-243/89, *Storebælt*, præmis 33.

¹²⁴ EU-Domstolens dom af 25. april 1996 i sag C-87/94, *Kommissionen mod Belgien*, præmis 31-33.

¹²⁵ EU-Domstolens dom af 5. oktober 2000 i sag C-16/98, *Kommissionen mod Frankrig*, præmis 107-108.

¹²⁶ Treumer, Steen. (2000). *Ligebehandlingsprincippet i EU's udbudsregler* (1. udgave). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 26.

¹²⁷ EU-Domstolens dom af 10. oktober 2013 i sag C-336/12, *Manova*, præmis 29.

Ligebehandlingsprincippet (og tillige gennemsigtighedsprincippet) skal iagttages i alle faser af udbudsprocessen – også efter endt udbudsprocedure.¹²⁸ For så vidt angår efterfølgende ændringer i kontrakten, opstiller princippet begrænsninger for, hvilke ændringer man kan foretage efter kontraktens indgåelse, og om der skal ske fornyet udbud.¹²⁹ Med princippet tages der højde for, at der ikke laves ændringer, som kunne have medført et andet konkurrencefelt.

2.2.2 Gennemsigtighedsprincippet

Gennemsigtighedsprincippet er kommet til udtryk i EU-Domstolens praksis¹³⁰ og tjener grundlæggende to formål: Dels åbenhed og offentlighed om det udbudsretlige system (at ordregiver ønsker at indgå en offentlig kontrakt), dels gennemsigtighed om selve udbudsprocessen.

Det hænger sammen med princippets udmøntning i to funktioner: Princippets ”*kontrollfunktion*” sikrer, at andre udbudsregler overholdes. EU-Domstolen har udtalt, at ”*ligebehandlingsprincippet [...] indebærer en forpligtelse til gennemsikuelighed, således at det er muligt at fastslå, at princippet er blevet overholdt*”.¹³¹ Princippet kan betragtes som en garant for ligebehandlingsprincippets overholdelse. Princippets ”*konkurrencefunktion*” indebærer, at gennemsigtighed er med til at øge konkurrencen.¹³² Det sikrer, at alle tilbudsgivere er velinformede om udbudsprocessen og dermed kan afgive et konkurrencedygtige bud, men også at flere virksomheder har viden om og adgang til at byde.¹³³ Bovis argumenterer for, at åbenhed om offentlige kontrakter per definition vil resultere i priskonkurrence. Det kan afspejle sig både på ordregiversiden i forhold til sammenligning af priser (og kvalitet) og på tilbudsgiversiden i forhold til den pris (og kvalitet), som de byder.¹³⁴

¹²⁸ EU-Domstolens dom af 29. april 2004 i sag C-496/99 P, *Succhi di Frutta*, præmis 125.

¹²⁹ Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 744.

¹³⁰ EU-Domstolens dom af 25. april 1996 i sag C-87/94, *Kommissionen mod Belgien*, præmis 54.

¹³¹ EU-Domstolens dom af 18. juni 2002 i sag C-92/00, *Hospital Ingenieure*, præmis 45.

¹³² EU-Domstolens dom af 14. juli 2022 i sag C-436/20, *ASADE*, præmis 97.

¹³³ Hamer, Carina Risvig. (2012). *Contracts not covered or not fully covered by the Public Sector Directive* (1. udgave). København: Djøf Publishing, s. 64.

¹³⁴ Bovis, Christopher. (2016). The principles of public procurement regulation. I: Bovis, Christopher. (Red.). *Research handbook on EU public procurement law* (1. udgave) (s. 35-59). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, s. 36 ff.

2.2.3 Proportionalitetsprincippet

Proportionalitetsprincippet udspringer af TEU artikel 5, stk. 4¹³⁵ og fremgår i udbudsdirektivet med formuleringen, at ordregiver skal behandle økonomiske aktører på en ”*forholdsmæssig måde*”.¹³⁶ Af EU-Domstolens praksis kan udledes en treleddet test i forhold til, om proportionalitetsprincippet er overholdt, herunder om 1) der er tale om et *lovligt formål*, 2) midlerne er *egnede til at opnå formålet* og 3) *ikke mere indgribende end nødvendigt*.¹³⁷

I udbudsretlig sammenhæng er proportionalitetsprincippet med til at beskytte udbudsrettens formål, herunder at ordregiver handler proportionalt i forhold til, at offentlige kontrakter udsættes for konkurrence.¹³⁸ Princippet spiller en rolle i flere aspekter af udbudsreglerne: Udover at finde anvendelse under udbudsprocessen, sikrede det også, at medlemsstaternes implementering af udbudsdirektivet ikke går udover formålet. Mere generelt indebærer det, at ny lovgivning ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opretholde det indre marked. Kommissionens forslag til udbudsdirektivet indeholdt en klar henvisning til princippet, nemlig at ”*[udbudsdirektivet] ikke går længere end nødvendigt for at opfylde målsætningen om at sikre et velfungerende indre marked*”.¹³⁹

2.2.4 Konkurrence som selvstændigt udbudsretligt princip?

Ovenstående principper er løbende udledt af traktaterne, hvorfor der ikke skulle være noget til hinder for udviklingen af nye principper. Generelt hersker der enighed om, at konkurrence spiller en stor rolle i udbudsretten, men det er omstridt, om det udgør et selvstændigt princip. Mens nogle vil mene, at det er et spørgsmål om terminologi, kan det anføres, at et decideret konkurrenceprincip vil udmønte sig i konkrete pligter, som de øvrige principper ikke kan tilsidesætte.¹⁴⁰ Af respekt for retskildehierarkiet tager diskussionen først afsæt i lovgivning, så praksis og til sidst litteraturen.

¹³⁵ TEU artikel 5, stk. 4 foreskriver, at ”*[i] medfør af proportionalitetsprincippet går indholdet og formen af Unionens handling ikke videre end nødvendigt for at nå målene i traktaterne*”.

¹³⁶ 2014-udbudsdirektivets artikel 18, stk. 1.

¹³⁷ EU-Domstolens dom af 13. november 1990 i sag C-331/88, *Fedesa*, præmis 13.

¹³⁸ Hamer, Carina Risvig. (2022). *The Principle of Proportionality: A Balance of Aims in Public Contracts*. European Procurement and Public Private Partnership Law Review, vol.17(3), s. 200.

¹³⁹ Kommissionens forslag til udbudsdirektivet, s. 6.

¹⁴⁰ Nielsen, Rasmus Horskjær. (2022), s. 111.

Udbudsdirektivet og udbudslovens ordlyd er næppe argument for, at konkurrence udgør et selvstændigt princip. Konkurrence kan ikke udledes af oplistningen af ”*udbudsprincipper*” i udbudsdirektivets artikel 18, stk. 1. I stedet fremgår det af præambelbetragtning nr. 1, at udbudsdirektivets regler skal sikre, at ”*offentlige indkøb åbnes for konkurrence*”, hvilket cementerer konkurrence som et formål. Dog fremgår det også, at tildeling skal ske overensstemmelse med ”*de principper, der er afledt [af Traktaterne], såsom [...]*”, hvor ”*såsom*” indikerer, at andre principper også er mulige. Der kan dog ikke støttes selvstændigt ret på præambelbetragtninger, ligesom også udbudsdirektivets artikel 18, stk. 2 refererer til konkurrence som et formål, netop at udbuddet ikke må ”*udformes med det formål at kunstigt begrænse konkurrencen*”. En tilsvarende vending er implementeret i udbudslovens § 2, stk. 2, dog under titlen ”*generelle principper*”, hvilket taler for et selvstændigt princip. Af formålsbestemmelsen i udbudslovens § 1 fremgår imidlertid, at ”*gennem en effektiv konkurrence opnås den bedst mulige udnyttelse af offentlige midler*”. Konkurrence synes nærmere at være et middel til at nå målet, idet det er *via* konkurrencen, at offentlige midler udnyttes på bedst mulig vis. Uanset hvad taler ordlyden imod et selvstændigt princip.

I EU-Domstolens praksis vejer et konkurrencehensyn også tungt, men om det er nok til at få principstatus, kan diskuteres. På den ene side taler *Storebælt* imod et selvstændigt princip, da det var med henvisning til konkurrencen, at ligebehandlingshensynet blev til et udbudsretligt princip. Heri fremgik, at selvom ”*direktivet ganske vist ikke udtrykkeligt nævner princippet om ligebehandling af tilbudsgiverne*”, så var det tilstrækkeligt til at fastslå, ”*at hovedforpligtelsen til at overholde dette princip følger af selve hovedformålet med direktivet*”, nemlig ”*at udvikle en effektiv konkurrence*”.¹⁴¹ Begreberne virker så forbundne, at de reelt udgør to sider af samme sag. Dét overflødiggør et selvstændigt konkurrenceprincip.

Senere praksis peger dog i den anden retning. For det første henviste EU-Domstolen i *Comune di Lerici* eksplicit til ”*princippet om en effektiv konkurrence*”.¹⁴² For det andet har generaladvokat Stix-Hackl i *Sintesi* udtalt sig om eksistensen af et konkurrenceprincip, nemlig at ”*princippet om den frie konkurrence et [...] et af de grundlæggende principper i fællesskabsretten vedrørende*

¹⁴¹ EU-Domstolens dom af 22. juni 1993 i sag C-243/89, *Storebælt*, præmis 33.

¹⁴² EU-Domstolens dom af 12. maj 2022 i sag C-719/20, *Comune di Lerici*, præmis 41.

offentlige kontrakter”.¹⁴³ Her oplystes de beskyttelsesformål, som princippet tjener, herunder i) det indbyrdes forhold mellem tilbudsgiverne, herunder at et udbud bør betyde ”*indbyrdes konkurrence mellem de bydende*”, ii) forholdet mellem de ordregivende virksomheder og de bydende virksomheder, herunder om de udøver en dominerende adfærd og iii) at princippet skal beskytte ”*selve begrebet konkurrence*”¹⁴⁴.¹⁴⁵ Generaladvokatens udtalelse indgik dog ikke i den senere dom.¹⁴⁶

At ovenstående medfører skabelsen af et konkurrenceprincip, er *Losnedal* ikke fortaler for. Han argumenterer for dommens begrænsede argumentatoriske værdi, dels fordi den er afgivet *uden* et forslag til afgørelse fra en generaladvokat, dels fordi den *ikke* er afsagt af store afdeling. Om det taler tilstrækkeligt imod en praksisændring kan formentlig udfordres. Ikke desto mindre kan man betone fraværet af praksis med en lignende formulering fra EU-Domstolen siden da. Eksempelvis i *Antea Polska*, der blev afsagt kort tid efter, havde den forelæggende ret nævnt ”*princippet om fair konkurrence*” i sin forelæggelseskendelse¹⁴⁷, hvilket EU-Domstolen dog ikke tog til indtægt¹⁴⁸, ligesom helt nye udbudssager heller ikke henviser til et konkurrenceprincip¹⁴⁹. Et enkeltstående tilfælde taler imod princippet indførelse.

¹⁴³ Generaladvokat Stix-Hackls forslag til afgørelse fremsat den 1. juli 2004 i EU-Domstolens dom af 7. oktober 2004 i sag C-247/02, *Sintesi*, præmis 33.

¹⁴⁴ Ifølge Arrowsmith er ”[w]hat exactly the last is seen to involve is far from clear”. Se nærmere Arrowsmith, Sue. (2012). The Purpose of the EU Procurement Directives: Ends, Means and the Implications for National Regulatory Space for Commercial and Horizontal Procurement Policies (s. 1-47). I: Barnard, Catherine m.fl. (Red.) *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies* (14. udgave). Oxford: Hart Publishing, s. 26.

¹⁴⁵ Generaladvokat Stix-Hackls forslag til afgørelse fremsat den 1. juli 2004 i EU-Domstolens dom af 7. oktober 2004 i sag C-247/02, *Sintesi*, præmis 34-36.

¹⁴⁶ EU-Domstolens dom af 7. oktober 2004 i sag C-247/02, *Sintesi*, præmis 35, hvor EU-Domstolen i stedet nævnte ”[...] formål at udvikle en effektiv konkurrence”.

¹⁴⁷ EU-Domstolens dom af 17. november 2022 i sag C-54/21, *Antea Polska*, præmis 39.

¹⁴⁸ EU-Domstolens dom af 17. november 2022 i sag C-54/21, *Antea Polska*, præmis 49 med formuleringen ”[h]erom har Domstolen gentagne gange fastslået, at EU-bestemmelserne om offentlige kontrakter hovedsageligt tager sigte på at sikre en ufordrejet konkurrence”.

¹⁴⁹ Det er afspejlet sig i EU-Domstolens nyeste udbudssager om 2014-udbudsdirektivet. Se eksempelvis EU-Domstolens dom af 24. oktober 2024 i sag C-513/23, *Obsjtjina Pleven*, præmis 36 & EU-Domstolens dom af 9. januar 2025 i sag C-578/23, *Česká republika*, præmis 29.

Losnedals position er klar, hvilket understøttes af hans ligefremme formulering ”*the general principle of competition is dead*”.¹⁵⁰ Det er relevant at belyse debatten med andre positioner fra den akademiske verden. Hvor *Arrowsmith* også afviser, at der skulle være tale om et selvstændigt konkurrenceprincip i udbudsretten¹⁵¹, er *Sanchez-Graells* fortalende for dets eksistens¹⁵². Ifølge *Arrowsmith* er hensynet til konkurrencen alene en konsekvens af de øvrige udbudsretlige principper. Det bør tages i betragtning ved fortolkningen af udbudsreglerne, men skaber ikke selvstændige pligter.¹⁵³

Omvendt finder *Sanchez-Graells* det nødvendigt at skelne konkurrence fra de øvrige principper.¹⁵⁴ Konkurrence skal anerkendes som selvstændigt princip for, at udbudsreglerne rent faktisk også fortolkes i henhold til formålet med udbudsreglerne. Konkurrenceprincippet anskues som en ”*materialisation*” af det konkurrencemæssige formål, idet de øvrige udbudsretlige principper ikke altid er i stand til at sikre en konkurrencefremmende fortolkning.¹⁵⁵ Det skyldes udbudsreglernes tætte forbundethed med konkurrencen. Udbudsreglernes effektivitet er betinget af konkurrence i to henseender: Udbudsreglerne er på den ene side afhængige af konkurrencen om selve udbuddet, men forudsætter på den anden side også, at der er konkurrence på markedet generelt.¹⁵⁶ Ifølge *Sanchez-Graells* skal konkurrencen om den offentlige kontrakt forstås som ”*the existence of more than one potential (willing and capable) provider or supplier*”. Udbudsreglerne fordrer, at ordregiver har et sammenligningsgrundlag, når den skal tildele en kontrakt. I forhold til konkurrence mere generelt, går *Sanchez-Graells* så langt som at sige, at ”*in the extreme, procurement rules would not make*

¹⁵⁰ Losnedal, Trygve Gudmund Harlem. (2023). *The General Principle of Competition is Dead*. The Public Procurement Law Review, vol.2 (s. 85-98), s. 98.

¹⁵¹ Arrowsmith, Sue. (2012), s. 34.

¹⁵² Sanchez-Graells, Albert. (2015). *Public Procurement and the EU Competition Rules* (2. udgave). Oxford: Hart Publishing, s. 199.

¹⁵³ Arrowsmith, Sue. (2012), s. 34.

¹⁵⁴ Sanchez-Graells, Albert. (2022). The Role of Competition in Public Procurement Regulation. I: Hamer, Carina Risvig m.fl. (Red.). *Into the Northern Light* (1. udgave) (s. 65-82). København, Ex Tuto Publishing, s. 76

¹⁵⁵ Ibid., s. 74 ff.

¹⁵⁶ Sanchez-Graells, Albert. (2016). Public procurement and competition: Some challenges arising from recent developments in EU public procurement law. I: Bovis, Christopher. (Red.). *Research Handbook on EU Public Procurement Law* (1. udgave) (s. 423-451). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, s. 424 f.

sense if one and only one provider existed for all given suppliers”. Konkurrencen betones på den måde som garant for optimale markedsforhold, så ordregiver opnår mest muligt for sine indkøbskroner.¹⁵⁷

Sanchez-Graells synes dog at stå alene. *Ølykke*¹⁵⁸ og *Nielsen*¹⁵⁹ mener, at en forpligtelse til at fremme konkurrencen allerede følger af de udbudsretlige principper.¹⁶⁰ Slutteligt anfører *Hamer*, at det svært at argumentere for, at manglende konkurrence i sig selv er nok til at tilsidesætte en ordregivers tilrettelæggelse af et udbud.¹⁶¹

Opsummerende må lægges til grund, at der (på nuværende tidspunkt) ikke foreligger et selvstændigt konkurrenceprincip, navnlig med hensyn til at EU-Domstolen kun sparsomt – og måske lidt tilfældigt – har statueret et sådant. Det udbudsretlige rum synes dog ikke tomt for et princip i fremtiden, idet konkurrence unægteligt betones som et vigtigt formål med udbudsretten, og der utvivlsomt skal tages hensyn til konkurrencen ved iagttagelse af de udbudsretlige principper. Spørgsmålet er i så fald, hvilket indhold det skal have.

¹⁵⁷ Sanchez-Graells, Albert. (2022), s. 72 f.

¹⁵⁸ Ølykke, Grith Skovgaard m.fl. (2022), s. 1082.

¹⁵⁹ Nielsen, Rasmus Horskjær. (2022), s. 116.

¹⁶⁰ Ølykke, Grith Skovgaard m.fl. (2022), s. 1082.

¹⁶¹ Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 68.

3. Kammeradvokatordningen i Danmark

I det følgende præsenteres Kammeradvokatordningen i Danmark. Først redegøres der kort for dens historiske baggrund ([afsnit 3.1](#)), efterfulgt af dens formål ([afsnit 3.2](#)) og indhold ([afsnit 3.3](#)) i dag.

3.1 Den historiske baggrund

I ældre ret havde titlen *kammeradvokat* en anden betydning. Titlen blev første gang anvendt i 1684¹⁶² og fremover brugt om en advokat i kongens Rentekammer¹⁶³.¹⁶⁴ Stillingen blev oprettet, fordi der manglede en embedsmand til at give møde for Kammerretten¹⁶⁵, hvilket var en specialdomstol og eneste instans i sager om statens økonomi og kongens tilgodehavender med henblik på ”*det deszbedre Rictighed med Vores Indkomster, herefter kunne holdis*”.¹⁶⁶ Formålet med stillingen var, at kongen skulle have en til at sikre sine økonomiske interesser.

Frem til enevældens afslutning gik kammeradvokatens opgaver fra at bestå i kontrol med Rentekammerets øvrige embedsmænd og gennemgang af kongens regnskaber til også at give møde ved de øvrige domstole og yde juridisk bistand på det civilretlige område.¹⁶⁷ En instruks fra 26. oktober 1785 satte rammen om kammeradvokatens arbejde, nemlig at ”*det paahviler Kammeradvokaten som kgl. Embedsmand i Almindelighed at overvaage, at Love og Forordninger*

¹⁶² Rentekammerets ekstraktprotokol af 30. oktober 1684, hvorefter ”*Clemendt Zuckows Cammer Advokati Instruction Underskrefer*”, hvilket må læses som ”kammeradvokat”.

¹⁶³ Kongens Rentekammer lå under Kammer- og finansforvaltningen i centraladministrationen og fungerede dels dels som et finansministerium, der forvaltede statens indtægter og udgifter, dels som domsmyndighed, som den udøvede gennem Kammerretten. Se nærmere Jørgensen, Frank og Westrup, Morten. (1982). *Dansk centraladministration i tiden indtil 1848*. København: Dansk Historisk Fællesforening, s. 123 og Schmidt, J. Boisen. (1957) *Studier over statshusholdningen i Kong Frederik IV's regeringstid 1699-1730*. København: Gyldendal, s. 148.

¹⁶⁴ Westrup, Morten. (1988). *Kammeradvokaten, kammerretten og generalprokurøren*. København: Tidsskrift for arkivforskning (12. bind nr. 2), s. 93.

¹⁶⁵ Schmith, J. Boisen. (1957), s. 153.

¹⁶⁶ Frederik III's forordning af 30. december 1660 trykt i Meddelelser fra Rentekammerarchivet 1873-76, s. 11. Se nærmere Schmith, J. Boisen. (1957), s. 153.

¹⁶⁷ Rigsrevisionens beretning nr. 30/1982 om kammeradvokatordningen og statens benyttelse af anden advokatbistand, s. 31-32.

overholdes, at Statens Rettigheder ikke krænkes, og at Statskassens Indtægter indaar paa behøring Naade o.s.v.”.¹⁶⁸ Instruksen var gældende helt frem til 1935.

Efter enevældens afslutning blev stillingen besat af højesteretssagførere ved konstitution.¹⁶⁹ Der var fortsat tale om en embedsstilling, men embedet havde skiftet karakter, idet mange af opgaverne var overgået til særlige forvaltningsretlige organer. At kammeradvokaten til sidst kun var ”Ministeriernes Konsulent i Rets- og Domsstolsspørgsmål, samt yde[de] de enkelte Ministerier og Styrelser forskellig sagføremæssig Bistand”¹⁷⁰, var én af grundene til ordningens ændring.

Med normeringsloven for 1935-1936 blev embedsstillingen som kammeradvokat nedlagt til fordel for en ny ordning.¹⁷¹ Finansministeriet argumenterede for, at det ikke længere var hensigtsmæssigt at knytte funktionen op på et embede, ”da en saadan Embedsmand ikke ville have samme Forudsætninger som en praktiserende Højesteretssagfører for at kunne yde Administrationen betydende Bistand vedrørende processuelle Spørgsmaal og med Hensyn til tvivlsomme juridiske Spørgsmaal, der kan antages at ville blive indbragt for Domstolene”. I stedet var der ”væsentlige Fordele forbunden ved, at de forskellige Ministerier og Styrelser har Adgang til at kunne raadføre sig med en praktiserende Sagfører angående særlige processuelle Spørgsmål og Fortolkningsspørgsmål navnlig i Sager, der tenderer mod en Retssag”.¹⁷²

At kammeradvokaten fremover skulle besættes af en privat advokat, blev anset som den ”bedste og villigste Ordning” af to vægtige grunde: For det første var det økonomisk fordelagtigt for staten. I stedet for at lave individuelle aftaler, kunne staten sætte det samlede honorar ”væsentligt lavere”. For det andet gav ordningen mulighed for vidensindsamling, da man med én leverandør kunne oprette ”et Arkiv vedrørende de ham forelagte Sager, der er af stor Værdi ved Udøvelse af den

¹⁶⁸ Rentekammerets kammeradvokatinstruks af 26. oktober 1785.

¹⁶⁹ Finansministeriets allerunderdanigst Forestilling angaaende udnævnelse af en Kammeradvokat af 27. juni 1935, s. 1

¹⁷⁰ Finansministeriets skrivelse til Folketingets lønningsudvalg af 21. marts 1935, s. 1 f.

¹⁷¹ Forslag til normeringslov for finansåret 1935-36 af 29. marts 1935, hvorefter ”[s]tillingen som Kammeradvokat nedlægges som Embedsstilling, og Instruks af 26. Oktober 1785 vedrørende Kammeradvokaten ophæves samtidig. Kammeradvokaten lønnes fremtidig med et Honorar, der fastsættes ved Finanslov” jf. § 3. pkt. 247.

¹⁷² Finansministeriets skrivelse til Folketingets lønningsudvalg af 21. marts 1935, s. 2.

responderende Virksomhed for Staten, ligesom Kammeradvokaten ved den nære Tilknytning til Statens forskellige Administrationsgrene har Adgang til at opnaa et saadant Kendskab".¹⁷³

Den første "nye" kammeradvokat blev beskikket med virkning fra den 1. september 1935. Ifølge kammeradvokatinstruksen skulle Kammeradvokaten "*afgive juridiske Responsa [...] vedrørende tvivlsomme Fortolkningsspørgsmaal specielt i Sager, der tenderer mod Retssag.*" Aftalen forudsatte "*en Fortrinsstilling med Hensyn til at udføre Sagførerforretninger for Staten, herunder særlig Førelse af Retssager, der anlægges eller føres af eller mod Staten*".¹⁷⁴ Instruksen lagde grundstenene for ordningen, der, trods fornyelser gennem tiden og ændringer i aftaleteksten¹⁷⁵, har det samme materielle indhold i dag, herunder en fortrinsret¹⁷⁶.



Figur 2: Tidslinje over kammeradvokater gennem tiden

Den nugældende Kammeradvokataftale blev indgået slut 2014 og trådte i kraft den 1. januar 2015.¹⁷⁷ Aftalen er vedtaget uden en udløbsdato og løber, indtil den opsiges af en af parterne jf. aftalens pkt. 27. Hvor titlen tidligere var bundet op på én person¹⁷⁸, er det i dag selve advokatfirmaet, der bærer titlen¹⁷⁹ (figur 2).

¹⁷³ Finansministeriets skrivelse til Folketingets lønningsudvalg, 21. marts 1935, s. 2-3.

¹⁷⁴ Finansministeriets instruks af 3. juli 1935, s. 1.

¹⁷⁵ Eksempelvis har Kammeradvokatorordningen været genstand for rigsrevisionsundersøgelser ad to omgange som følge af kritik mod denne som ordning, der dog ikke ledte til principielle ændringer. Se nærmere Rigsrevisionens beretning nr. 30/1982 om kammeradvokatorordningen og statens benyttelse af anden advokatbistand, s. 5 og Rigsrevisionens beretning nr. 2/2006 om statens køb af juridisk bistand, s. 7 ff.

¹⁷⁶ Finansministeriet & Poul Schmith/Kammeradvokaten. (2004). *Aftale mellem Finansministeriet og Kammeradvokaten* ("2004-Kammeradvokataftalen") pkt. 3 og Finansministeriet & Poul Schmith/Kammeradvokaten. (2015). *Kontrakt mellem Finansministeriet og Advokatfirmaet Poul Schmith om levering af juridiske ydelser*. ("Kammeradvokataftalen" eller "2015-Kammeradvokataftalen") pkt. 3 .

¹⁷⁷ 2015-Kammeradvokataftalens pkt. 1.

¹⁷⁸ Poul Schmith/Kammeradvokaten. *Historien bag*.

¹⁷⁹ 2015-Kammeradvokataftalen, pkt. 1, hvoraf det fremgår, at "[v]ed Kammeradvokaten forstås advokatfirmaet Poul Schmith. Se nærmere Konkurrencerådet (2021, 14. januar), s. 205.

3.2 Kammeradvokataftalens formål

Af Kammeradvokataftalen kan udledes et firdelt formål, herunder at sikre i) nem og stabil adgang til juridiske tjenesteydelser, ii) af høj kvalitet, iii) til konkurrencedygtige priser på tilsvarende og gennemsigtige vilkår og iv) bidrage til ensartethed i sagsbehandling til gavn for retssikkerheden.¹⁸⁰

Kammeradvokataftalens formål stemmer overens med hensynene bag indførelsen af ordningen i sin tid. Det skyldes, at aftalen fortsat understøtter, at staten på den ene side har en loyal og forsyningssikker advokat til rådighed, og på den anden side at der løbende sker vidensopbygning ved, at statens indkøb primært samles hos én leverandør. Heri ligger stordriftsfordele og opbygning af tværgående faglige synergier, ligesom der er færre administrative byrder ved, at staten kan trække på én leverandør.¹⁸¹

3.3 Kammeradvokataftalens ydelser og omfang

Kammeradvokataftalen regulerer Kammeradvokatens levering af juridiske tjenesteydelser til staten. Aftalen omfatter bl.a. følgende ydelser:

[...] udarbejdelse af juridiske responsa, rådgivning i forbindelse med udarbejdelse af juridiske dokumenter, juridisk bistand i forbindelse med udbud og kontrakter, bistand i forbindelse med førelse af retssager, voldgiftssager, klagenævnssager m.v., juridisk bistand ved forhandlinger, møder mv. og bistand i forbindelse med myndighedsafgørelser og anden myndighedsudøvelse.

Oplistningen af juridiske tjenesteydelser er ikke-udtømmende.¹⁸² Kammeradvokataftalen kan karakteriseres som *full service*, idet ydelserne gælder inden for en bred palette af retsområder.¹⁸³

Opsummerende bistår Kammeradvokaten staten i retssager og yder juridisk rådgivning. Som det fremgår ovenfor, bistår Kammeradvokaten også staten i forbindelse med myndighedssager, der dog ikke berøres yderligere jf. afsnit 1.3.

¹⁸⁰ 2015-Kammeradvokataftalens pkt. 2,

¹⁸¹ Poul Schmith/Kammeradvokaten. (2024, august). *Bag om Kammeradvokatorordningen*, s. 4 f.

¹⁸² 2015-Kammeradvokataftalen, pkt. 5.

¹⁸³ Poul Schmith. (2024), s. 3.

Kammeradvokatens fortrinsstilling består stadig i dag, idet Kammeradvokaten *som hovedregel* skal anvendes, når staten har behov for ekstern advokatbistand. Heri ligger en pligt for Kammeradvokaten til at løse alle juridiske opgaver, som staten anmoder om.¹⁸⁴ Pligten er ensidig i den forstand, at staten ikke er forpligtet til at aftage juridiske tjenesteydelser eller en vis mængde heraf. Staten har som udgangspunkt selv mulighed for at varetage udførelsen heraf.¹⁸⁵ De nærmere grænser for *in-house* drøftes dog ikke jf. afsnit 1.3.

Staten har dog også mulighed for at anvende andre advokater. Det kan ske enten på *enkeltsagsbasis* eller ved anvendelse af *fagopdelte eller geografisk opdelte kontrakter* (aftalens pkt. 6.1) eller ved en ”*eksplicit*” ændring af statens indløbsstrategi på et *samlet sagsområde* (aftalens pkt. 6.2). Sidstnævnte medfører, at opgaver på et samlet sagsområde fremover skal løses af andre advokater. Med andre ord er det ikke længere Kammeradvokaten, der skal anvendes som hovedregel, hvilket skal varsles med løbende år plus ét år.¹⁸⁶ Anvendelsen af andre advokater forudsætter, at ”*de tværgående synergier, som ligger til grund for en samlet ordning, ikke gør sig gældende med særlig vægt*”.¹⁸⁷ Hvor dette førhen var Finansministeriets vurdering¹⁸⁸, er det nu op til den pågældende statslige myndighed.¹⁸⁹ Ved brug af en anden advokat skal indkøbet vurderes efter gældende udbudsret.¹⁹⁰ Disse ændringsmuligheder drøftes nærmere i afsnit 5.

¹⁸⁴ 2015-Kammeradvokataftalens pkt. 3, dog ikke hvis der foreligger en interessekonflikt jf. pkt. 21.

¹⁸⁵ 2015-Kammeradvokataftalen, pkt. 6, jf. pkt. 3. Se også Justitsministeriet & Finansministeriet. (2021, januar). *Fælles retningslinjer om intern varetagelse af juridiske opgaver i staten og brug af ekstern juridisk bistand*, s. 1.

¹⁸⁶ 2015-Kammeradvokataftalen pkt. 6.2.

¹⁸⁷ Økonomistyrelsen. (2021, marts). *Vejledning til brug af andre advokater ved køb af juridiske tjenesteydelser*, s. 8, hvor det skal vurderes i) om den konkrete opgave kræver den tværgående viden og indsigt, som Kammeradvokatorordningen har til sigte på, ii) løsningen af den enkelte sag er med til at sikre det fortsatte kendskab til staten som helhed og iii) brug af en advokat i den konkrete sag får betydning i forhold til tværgående viden i beslægtede sager.

¹⁸⁸ 2015-Kammeradvokataftalens pkt. 6.1.

¹⁸⁹ Finansministeriet & Poul Schmith/Kammeradvokaten. (2017). *Allonge til kontrakt mellem Finansministeriet og Advokatfirmaet Poul Schmith om levering af juridiske ydelser* (”2017-allongen”).

¹⁹⁰ Økonomistyrelsen. (2021, marts), s. 18.

4. Udbudspligten af juridiske tjenesteydelser

Hvert år køber det offentlige ind for godt 400 mia. kr.¹⁹¹ Statens samlede advokatforbrug kan opgøres til cirka 800 mio. kr., hvoraf forbruget på Kammeradvokataftalen svarede til cirka 86%.¹⁹² Det er derfor relevant at vurdere, i hvilket omfang juridiske tjenesteydelser er udbudspligtige.

Udbudspligt vedrører grundlæggende spørgsmålet om, hvilke kontrakter udbudsreglerne gælder for. Udbudsretten regulerer det offentliges indkøb, når der foretages en anskaffelse via en *offentlig kontrakt* af en *vis størrelse*.¹⁹³ Udbudsreglerne finder anvendelse, *når* det offentlige har overladt en opgave til det private, men angår ikke, *om* en opgave skal overlades¹⁹⁴, idet det i princippet står ordregiver frit for, om den vil løse opgaven selv i medfør af reglerne om *in-house*.¹⁹⁵

Udbudspligt forudsætter, at det offentliges anskaffelse sker via en *offentlig kontrakt*. Betingelserne kan udledes af udbudslovens § 24, nr. 24, hvorefter der skal være i) en *skriftlig* kontrakt, der er *gensidigt bebyrdende* i den forstand, at ii) ordregiver foretager en *anskaffelse*, såvel som iii) leverer en *modydelse*. Praksis har bidraget med en betingelse iv) om, at der skal foregå en *udvælgelse*.¹⁹⁶

Offentlige kontrakter kan inddeles i tre kategorier, herunder kontrakter om i) varer, ii) tjenesteydelser og iii) bygge- og anlægsopgaver. Tjenesteydelseskontrakten er utvivlsomt relevant for juridiske tjenesteydelser.

¹⁹¹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2023, marts). *Status for offentlig konkurrence 2022*, s. 5.

¹⁹² Ekspertgruppen om statens indkøb af advokatydelse. (2024b). *Tekniske baggrundsbilag til anbefalinger om statens indkøb af advokatydelse* ("ekspertgruppen"), s. 7.

¹⁹³ Hamer, Carina Risvig. (2015). Hvornår er der tale om en udbudspligtig kontrakt? I: Pedersen, Hans Viggo Godsk. (Red.). *Juridiske emner 2015* (1. udgave) (s. 287-302). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 287

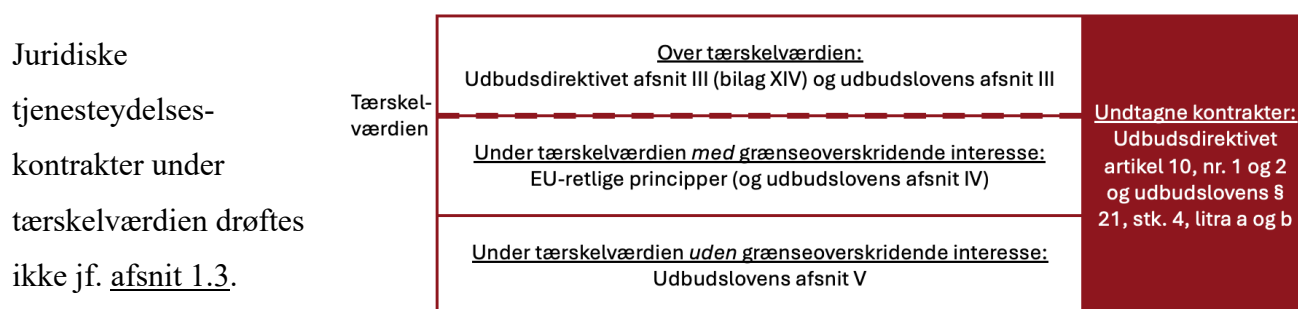
¹⁹⁴ I dansk udbudsretlig sammenhæng afhænger dette af forvaltningsretlige principper og grundsætninger. Se nærmere Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 100 f.

¹⁹⁵ 2014-udbudsdirektivets præambelbetragtning nr. 5 fremgår, at "*intet i dette direktiv forpligter medlemsstaterne til at outsource eller eksternalisere levering af tjenesteydelser, som de selv ønsker at levere eller at organisere på anden måde end ved hjælp af offentlige kontrakter i dette direktivs forstand*".

¹⁹⁶ EU-Domstolens dom af 2. juni 2016 i sag C-410/14, *Falk Pharma*, præmis 37.

Udover at tildele en offentlig kontrakt kan ordregiver indgå rammeaftaler. Rammeaftalen defineres i udbudslovens § 24, nr. 30 som ”[e]n aftale indgået mellem en eller flere ordregivere og en eller flere økonomiske aktører, og som fastsætter vilkårene for kontrakter, der tildeles i løbet af en nærmere fastsat periode, navnlig med hensyn til pris og påtænkte mængder”. At ordregiver løbende kan trække på en rammeaftale er hensigtsmæssigt, når det præcise indkøbsbehov ikke kendes.¹⁹⁷

For at være udbudspligtig skal den offentlige kontrakt eller rammeaftale overstige de til enhver tid gældende EU-tærskelværdier.¹⁹⁸ For juridiske tjenesteydelser er tærskelværdien for light-regimet relevant, medmindre ydelsen er undtaget ([figur 3](#)).



Figur 3: Anvendelsesområdet for juridiske tjenesteydelser

I det følgende foretages en kort gennemgang af reguleringen af juridiske tjenesteydelser i 2004-udbudsdirektivet for at forstå, hvorfor Kammeradvokataftalen *ikke* har været i udbud ([afsnit 4.1](#)).¹⁹⁹ For at kortlægge, om aftalen *ville* være udbudspligtig i dag, gennemgås herefter, hvilke juridiske tjenesteydelser der er omfattet af light-regimet ([afsnit 4.2](#)), hvilke der er undtaget ([afsnit 4.3](#)) og konsekvensen af at begge typer indgår i en blandet kontrakt ([afsnit 4.4](#)).

¹⁹⁷ Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 164.

¹⁹⁸ Kommissionen justerer tærskelværdierne hvert andet år ved Europa-Kommissionens delegerende forordning nr. 2023/2495/EU, 2023/2496/EU, 2023/2497/EU og 2023/2510/EU af 15. november 2023 om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU for så vidt angår tærsklerne for offentlige vareindkøbs-, bygge- og anlægs- og tjenesteydelseskontrakter samt projektkonkurrencer. Tærskelværdierne er senest justeret i 2023 med virkning for 2024 og 2025 ved Europa-Kommissionens meddelelse C/2023/902 af 16. november 2023 om modværdierne af tærskelværdierne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/23/EU, 2014/24/EU, 2014/25/EU og 2009/81/EF.

¹⁹⁹ Ifølge udbudslovens § 196, stk. 2 finder loven ikke anvendelse på udbud iværksat inden lovens ikrafttræden den 1. januar 2016. Det læses som, at udbudsloven således ikke finder anvendelse på Kammeradvokataftalen, der trådte i kraft 1. januar 2015, så længe den løber.

4.1 Historik og baggrund

Kammeradvokataftalen blev indgået uden konkurrenceudsættelse, idet ydelserne var omfattet af 2004-udbudsdirektivets bilag II B.²⁰⁰ For at forstå hvorfor, er det relevant at redegøre for 2004-udbudsdirektivets sondring mellem A- og B-tjenesteydelser (afsnit 4.1.1). Herefter drøftes begrebet klar grænseoverskridende interesse af betydning for B-tjenesteydelser (afsnit 4.1.2). Til sidst drøftes indførelsen af 2014-udbudsdirektivet og dets påvirkning på juridiske tjenesteydelser (afsnit 4.1.3).

4.1.1 A- og B-tjenesteydelser

2004-udbudsdirektivet skelnede mellem to ordninger for tjenesteydelser: Bilag II A og bilag II B. Forskellen bestod i, at ydelser omfattet af bilag II A var underlagt samtlige regler i 2004-udbudsdirektivet, hvorimod kun få krav blev stillet til bilag II B.²⁰¹ Med andre ord var kun bilag II A-ydelser udbudspligtige.²⁰² Juridiske tjenesteydelser var omfattet af bilag II B.²⁰³

Årsagen hertil var, at bilag II B-ydelserne ikke besad den samme grænseoverskridende interesse²⁰⁴ som dem i bilag II A. EU-lovgiver havde et ønske om at begrænse direktivets fulde anvendelse på visse tjenesteydelse og kun finde ”*fuld anvendelse på kontrakter, for hvilke dets bestemmelser vil gøre det muligt at udnytte alle muligheder for en øget samhandel ud over landegrænserne*”, altså bilag II A. Bilag II B var derimod genstand for en ”*overvågningsperiode*”, inden det på sigt skulle afgøres, om ydelserne skulle underlægges samtlige udbudsregler.²⁰⁵ Også EU-Domstolens praksis har bekræftet, at ”*sådanne tjenesteydelser ikke umiddelbart, i betragtning af deres særlige karakter, frembyder nogen grænseoverskridende interesse, som kan berettige at de tildeles efter en udbudsprocedure*”²⁰⁶ Selvom formuleringen blev brugt i en sag om en bilag I B-ydelse under 1992-

²⁰⁰ Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 73 (Alm. del) af 9. december 2024 af 17. januar 2025.

²⁰¹ 2004-udbudsdirektivets artikel 21, hvorefter ”[k]ontrakter, der vedrører de i bilag II B anførte tjenesteydelser, er udelukkende underlagt artikel 23 og artikel 35, stk. 4”, dvs. reglerne om tekniske specifikationer og om en efterfølgende offentliggørelse af en bekendtgørelse i EU-Tidende om indgåelse af kontrakten.

²⁰² 2004-udbudsdirektivets præambelbetragtning nr. 18, hvorefter ”[f]or så vidt angår tjenesteydelserne i bilag II B berører bestemmelserne i dette direktiv ikke anvendelsen af specifikke fællesskabsregler”.

²⁰³ 2004-udbudsdirektivet, bilag II B, kategori 21.

²⁰⁴ Begrebet ”grænseoverskridende interesse” behandles i afsnit 4.1.2.

²⁰⁵ 2004-udbudsdirektivets præambelbetragtning nr. 19.

²⁰⁶ EU-Domstolens dom af 13. november 2007 i sag C-507/03, *Kommissionen mod Irland*, præmis 25.

tjenesteydelsesdirektivet, svarede 2004-udbudsdirektivets inddeling hertil²⁰⁷, ligesom EU-Domstolen lagde det til grund i en sag om en bilag II B-ydelse²⁰⁸. Med juridiske tjenesteydelser som eksempel lagde EU-Domstolen vægt på, at de har ”*særlige egenskaber, der kunne begrunde, at den ordregivende myndighed individualiseret og specifikt tager hensyn til det bud, der er afgivet af ansøgerne individuelt*”.²⁰⁹

I en dansk kontekst var juridiske tjenesteydelser fra 2007 omfattet af tilbudsloven. Med en lovændring vedtaget i 2012 blev bilag B II-ydelser imidlertid friholdt for tilbudslovens annonceringspligt og kunne fremadrettet indgås uden konkurrenceudsættelse.²¹⁰ Formålet med ophævelsen af annonceringspligten var bl.a., at ”*der ikke for disse ydelser findes nationale regler, der går videre end de regler, der findes på EU-niveau*”.²¹¹

4.1.2 Klar grænseoverskridende interesse

EU-Domstolens praksis har vist, at kontrakter om B-ydelser skal overholde traktatens principper, når kontrakten har en *klar grænseoverskridende interesse*.²¹² Begrebet indebærer, at en virksomhed i en anden medlemsstat har interesse i at byde på en kontrakt²¹³, hvilket harmonerer med formålet om et indre marked for offentlige kontrakter. Kommissionens fortolkningsmeddelelse fra 2006 indeholder momenter af betydning for vurderingen²¹⁴, som Klagenævnet har lænet sig op ad.²¹⁵

²⁰⁷ EU-Domstolens dom af 17. marts 2011 i sag C-95/10, *Strong Segurança*, præmis 33. Derudover går ordlyden i 1992-tjenesteydelsesdirektivets præambelbetragtning nr. 21 igen i 2004-udbudsdirektivets præambelbetragtning nr. 19.

²⁰⁸ EU-Domstolens dom af 17. marts 2011 i sag C-95/10, *Strong Segurança*, præmis 35-36.

²⁰⁹ EU-Domstolens dom af 17. marts 2011 i sag C-95/10, *Strong Segurança*, præmis 43.

²¹⁰ Lov nr. 1234 af 18. december 2012 (”tilbudsloven”).

²¹¹ Lovforslag L 28 af 10. oktober 2012 (”forslag til tilbudsloven”), s. 2.

²¹² EU-Domstolens dom af 13. november 2007 i sag C-507/03, *Kommissionen mod Irland*, præmis 26 og 29-31 & EU-Domstolens dom af 17. marts 2011 i sag C-95/10, *Strong Segurança*, præmis 35.

²¹³ Hamer, Carina Risvig. (2012), s. 127.

²¹⁴ Kommissionens fortolkningsmeddelelse fra 2006, s. 2, herunder ”*kontraktens genstand og anslåede værdi, de særlige forhold, der kendetegner den berørte sektor (markedet størrelse og struktur, handelspraksis osv.) samt det geografiske sted, hvor kontrakten skal udføres*”.

²¹⁵ Klagenævnet for Udbuds kendelse af 6. marts 2014, *G4S Security Services A/S mod Region Syddanmark*, s. 17
Klagenævnet for Udbuds kendelse af 9. juli 2014, *Attendo A/S mod Holbæk Kommune*, s. 14.

At der foreligger klar grænseoverskridende interesse bevirker *ikke*, at der skal afholdes et udbud under overholdelse af udbudsdirektivets procedureregler²¹⁶, men nærmere at der skal gennemføres ”forudgående offentliggørelse af kontrakten”²¹⁷. Det indebærer en ”gennemsigtighedsforpligtelse”²¹⁸, der består i ”at sikre passende grad af offentlighed til fordel for enhver potentiel tilbudsgiver, der gør det muligt at åbne markedet for tjenesteydelserne for konkurrence og at kontrollere, at udbudsprocedurerne er upartiske”.²¹⁹ Om traktatens principper også finder anvendelse på undtagne juridiske tjenesteydelser i 2014-udbudsdirektivet, drøftes i afsnit 4.3.3.

At Kammeradvokataftalen blev indgået, da ydelserne var omfattet af bilag II B, gør det interessant at overveje, om aftalen indebærer en sådan klar grænseoverskridende interesse, at der opstår en pligt som beskrevet ovenfor. I 2012 vurderede Justitsministeriet, at 2004-Kammeradvokataftalen *ikke* indebar en sådan grænseoverskridende interesse.²²⁰ Uden at gennemgangen tilsigter at være udtømmende, overvejes det, om det samme gør sig gældende for Kammeradvokataftalen i dag.

For *kontraktens værdi* antages det fortsat, at Kammeradvokataftalens værdi *ikke* kan udelukke en grænseoverskridende interesse.²²¹ Kontraktværdi er dog ikke ensbetydende hermed, hvilket afspejles i Klagensvænets tilbageholdenhed i praksis.²²²

Momentet *markedets størrelse og struktur* er også relevant. Ifølge lovbemærkningerne til udbudsloven kan ”en svag national konkurrencesituation” tyde på interesse for udlandet.²²³ At

²¹⁶ EU-Domstolens dom af 21. juli 2005 i sag C-231/03, *Coname*, præmis 21.

²¹⁷ EU-Domstolens dom af 13. november 2007 i sag C-507/03, *Kommissionen mod Irland*, præmis 35.

²¹⁸ EU-Domstolens dom af 7. december 2000 i sag C-324/98, *Telaustria*, præmis 60-61.

²¹⁹ *Ibid.*, præmis 62.

²²⁰ Justitsministeriet. (2012, 17. august). *Bilag 6: Notits om visse EU-udbudsretlige spørgsmål i forbindelse med kammeradvokatorordningen*. I: Moderniseringsstyrelsen. (2012). *Bilag til statens køb af juridiske tjenesteydelser* (s. 177-184).

²²¹ *Ibid.*, s. 6.

²²² Klagensvænet for Udbuds kendelse af 18. november 2014, *Claus Tingstrøm A/S mod Banedanmark*, s. 15, Klagensvænet for Udbuds kendelse af 10. marts 2015, *Esbjerg Maritime Service ApS mod Den Kommuneale Selvstyrehavns Esbjerg Havn*, s. 8.

²²³ Forslag til udbudsloven, s. 208.

konkurrence i advokatbranchen anses for svækket²²⁴, taler for, at udenlandske virksomheder vil være interesserede. Omvendt er det i høj grad Kammeradvokatordningen, der ikke bidrager til en velfungerende konkurrence²²⁵, og danske advokatfirmaer kan derfor potentielt kan levere ydelserne. Det er dog ikke ensbetydende med, at kontakten ikke også kan have interesse for udlandet.²²⁶

I forhold til *kontraktens udførelsessted* lagde Justitsministeriet vægt på, at Kammeradvokatens ydelser kræver ”*gode danskkundskaber og et indgående kendskab til dansk ret*”. Der kan argumenteres for, at udførelsesstedet er noget bredere i dag. Udviklingen af det indre marked og fremkomsten af legal tech taler for, at flere udenlandske virksomheder, også konsulenthuse, vil kunne yde juridisk rådgivning. Mange af retsområderne er desuden EU-retligt funderede. Selvom store rådgivningsopgaver godt kan have interesse for internationale firmaer, kræver det formentlig en særlig dansk tilgang at være advokat for den danske stat i forhold til retssagsførelse.

Afhandlingen hælder til, at der ikke foreligger en sådan interesse for den *samlede* aftale, men formentlig på nogle dele heraf. Der foreligger dog ikke nogen fast stillingtagen hertil, men kun en vurdering fra Justitsministeriet, uden retlig binding, og et fortolkningsbidrag af ældre karakter.

4.1.3 2014-udbudsdirektivet inddeling

Med 2014-udbudsdirektivet blev sondringen mellem A- og B-tjenesteydelser afskaffet. For juridiske tjenesteydelser blev nogle omfattet af light-regimet, mens andre helt blev undtaget.

Light-regimet blev indført af to årsager: For det første fordi det ikke længere var retvisende at betragte nogle tjenesteydelser som uden grænseoverskridende interesse.²²⁷ For det andet for at give medlemsstaterne mulighed for at tilrettelægge mere fleksible udbudsregler. Om denne ordning bemærkede Kommissionen i sit forslag til 2014-udbudsdirektivet, at ”*[d]isse tjenester ydes i en særlig sammenhæng, som er meget forskellig fra medlemsstat til medlemsstat som følge af*

²²⁴ Ekspertgruppen. (2024a), s. 60, hvorefter ”*[a]dvokatmarkedet har indikationer på lav konkurrence*” og ”*[o]rdningen for statens indkøb af advokatydelser har også medvirket til uhensigtsmæssige strukturer på markedet*”.

²²⁵ Konkurrencerådet. (2021, 21. januar), s. 16 f.

²²⁶ Forslag til udbudsloven, s. 208.

²²⁷ Kommissionens forslag til udbudsdirektivet, s. 8.

forskellige kulturelle traditioner”. Af den grund ”bør medlemsstaterne have vide skønsbeføjelser til at planlægge valget af leverandør” under iagttagelse af de udbudsretlige principper.²²⁸

Det lå ikke i kortene, at visse juridiske tjenesteydelser skulle omfattes af light-regimet, lige så lidt som nogle skulle helt undtages. I sit forslag havde Kommissionens peget på, at ”*direktiv[et]s fulde anvendelse [skulle] udvides til en række tjenesteydelser*”, herunder ”*juridiske tjenesteydelser som [...] viste en særlig høj procentdel af grænseoverskridende aktivitet*”.²²⁹ Ved læsning af det endelige 2014-udbudsdirektivet er det tydeligt, at forslaget gennemgik en ændring, hvilket skyldes det efterfølgende forhandlingsforløb mellem Kommissionen, Parlamentet og Rådet.

I Rådets ændringsforslag fra marts 2012 fremgik ”*[e]xclusion for those legal services which have little cross-border interest, such as for legal representation*” (den senere undtagelse i *litra a*). Der var dog ikke omtale af de resterende juridiske tjenesteydelser.²³⁰ Det ændrede sig med Rådets endelige forslag til ændringer fra november 2012, hvor flere juridiske tjenesteydelser nu var undtaget (dog ikke *litra b*)²³¹ og i øvrigt var indsat i direktivets light-regimet.²³² I januar 2013 offentliggjorde Parlamentet deres samlede betænkning, der stemte overens med Rådets ændringsforslag²³³. Triolog-forhandlinger i løbet af 2013 mundede ud i en kompromistekst, hvor nu også *litra b* indgik.²³⁴ Denne tekst har samme ordlyd som i det endelige 2014-udbudsdirektiv.

²²⁸ Kommissionens forslag til udbudsdirektivet, s. 16.

²²⁹ Ibid., s. 16. Se også Europa-Kommissionens Staff Working Paper Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Public Procurement af 20. december 2011 SEC(2011) 1585 final, s. 45.

²³⁰ Europa-Kommissionens Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on public procurement – Articles 4, 74, 75, 76 and Annex XVI: Social services (part of Cluster 2) af 16. marts 2012 7457/12

²³¹ Rådets forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlige indkøb af 30. november 2012 16725/1/12, s. 83.

²³² Ibid., s. 343.

²³³ Europa-Parlamentets betænkning om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlige indkøb af 11. januar 2013 COM(2011)0896, s. 53.

²³⁴ Europa-Parlamentet og Rådets Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on public procurement – Approval of the final compromise text af 12. juli 2013 11745/13, s. 89.

Ud fra en læsning af forarbejderne står det klart, at der har været et ønske om, at juridiske tjenesteydelser skulle underlægges de lempelige procedureregler i light-regimet, men at nogle helt skulle undtages fra udbudspligten. Baseret på ovenstående er ændringen resultatet af et politisk kompromis, der nok har været nødvendigt for at få medlemslandene til at støtte op om direktivet.

4.2 Juridiske tjenesteydelser omfattet af light-regimet

Juridiske tjenesteydelser er som udgangspunkt omfattet af light-regimet. I det følgende præsenteres light-regimet kort ([afsnit 4.2.1](#)). Efter en gennemgang af de typer ydelser, der er omfattet af light-regimet ([afsnit 4.2.2](#)), estimeres omfanget af dem i Kammeradvokataftalen ([afsnit 4.2.3](#)).

4.2.1 Light-regimets særlige kendetegn

Light-regimet er kendetegnet ved en høj tærskelværdi.²³⁵ Med andre ord kan det offentlige købe ind i et større omfang uden at udløse en udbudspligt. Hvis tærskelværdien overskrides, skal indkøbet ske efter de lempeligere procedureregler i udbudslovens afsnit III.²³⁶ Af 2014-udbudsdirektivet blev medlemsstaterne som nævnt givet ”*vide skønsmåbeføjelser til at planlægge valget af leverandører på den måde, de finder mest hensigtsmæssig*”, så længe reglerne sikrer ligebehandling og gennemsigtighed.²³⁷ Ifølge udbudslovens § 186 kan ordregiver frit tilrettelægge udbudsproceduren, så længe de udbudsretlige principper iagttages ved tildelingen af kontrakten.

Karakteristisk for light-regimet er, at ordregiver bl.a. har fri adgang til forhandling.²³⁸ Derudover stilles der hverken krav til udformningen af udbudsmaterialet eller en forudgående offentliggørelse af evalueringsmetoden. I medfør af udbudslovens §§ 187-189 skal ordregiver ”blot” 1) på forhånd offentliggøre en bekendtgørelse eller forhåndsmeddelelse, 2) foretage underretning til ansøgere og tilbudsgivere og 3) offentliggøre en bekendtgørelse efter tildeling af kontrakten.²³⁹ Eftersom mange

²³⁵ I skrivende stund ligger tærskelværdien for light-regimet på 5.583.000 kr. Til sammenligning er tærsklen udbudslovens afsnit II på henholdsvis 998.019 kr. og 1.541.715 kr. afhængigt af, om der er tale om en offentlig tjenesteydelseskontrakt tildelt af en statslig myndighed eller en ikke-statslige myndighed.

²³⁶ Udbudslovens afsnit III implementerer udbudsdirektivets artikel 74-76.

²³⁷ 2014-udbudsdirektivets præambelbetragtning nr. 114.

²³⁸ Poulsen, Sune Troels m.fl. (2022). *EU Udbudsretten* (4. udgave). København: Djøf Forlag, s. 472 f.

²³⁹ Se Hamer, Carina Risvig. (2025), kapitel 7 for en fyldestgørende beskrivelse af light-regimets procedureregler.

af udbudsreglerne i udbudslovens afsnit II bygger på de udbudsretlige principper, vil essensen af light-regimet dog være nogenlunde den samme.²⁴⁰ Eksempelvis gælder reglerne om *in-house*²⁴¹ og ændringsreglerne²⁴² ens for begge ”regimer”.

4.2.2 Typer light-ydelser, herunder særligt juridisk rådgivning

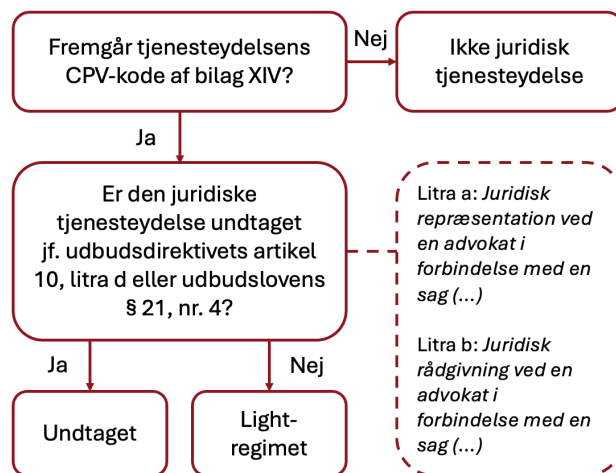
Udbudsdirektivets bilag XIV oplister de tjenesteydelser, der skal udbydes i henhold til light-regimet. Afgørende er, hvilken CPV-kode²⁴³ der er knyttet til den konkrete type ydelse.

Juridiske tjenesteydelser er som udgangspunkt omfattet af light-regimet (figur 4). Ifølge bilag XIV er juridiske tjenesteydelser omfattet, ”i det omfang de ikke er udelukket i henhold til artikel 10 litra d”. Det betyder, at anvendelsesområdet skal afgrænses negativt fra de undtagne ydelser. Følgende hovedregel kan lægges til grund: Juridiske tjenesteydelser er omfattet af light-regimet (forudsat at tærskelværdien er overskredet), medmindre de er undtaget (figur 5).

Generelt antages juridiske tjenesteydelser, hvor rådgivning er hovedydelsen, at være omfattet af light-regimet. Et eksempel er bygherrerådgivning, der

79100000-5	Juridisk virksomhed
79110000-8	Advokatbistand og repræsentation
79111000-5	Juridisk rådgivning
79112000-2	Juridisk repræsentation
79112100-3	Repræsentation af interesseparter
79120000-1	Konsulentvirksomhed i forbindelse med patenter og ophavsret
79121000-8	Konsulentvirksomhed i forbindelse med ophavsret
79121100-9	Konsulentvirksomhed i forbindelse med softwareophavsret
79130000-4	Udstedelse af juridisk dokumentation og certificering
79131000-1	Dokumenteringstjenesteydelser
79132000-8	Certificeringsvirksomhed
79121100-9	Certificeringstjenester i forbindelse med elektroniske signaturer
79140000-7	Juridisk rådgivning og information
75231100-5	Juridisk rådgivning og information

Figur 4: CPV-koder for juridiske tjenesteydelser



Figur 5: Fremgangsmåde ved juridiske tjenesteydelser

²⁴⁰ Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 239.

²⁴¹ Ibid., s. 251.

²⁴² Klagenævnet for Udbuds kendelse af 26. juni 2017, *CFD mod Den Nationale Tolkemyndighed*, s. 39, hvorefter ”bestemmelserne, ligesom den bagvedliggende bestemmelse i udbudsdirektivets artikel 72, i vidt omfang udtryk for en kodifikation af EU-Domstolens praksis om kontraktændringer [...], som må antages at gælde for [...] afsnit IIP”.

²⁴³ Udbudslovens § 24, nr. 7 definerer en CPV-kode som ”[e]n kode, der fremgår af det fælles glossar for offentlige kontrakter [Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2195/2002 af 5. november 2002]”.

indeholder elementer af juridisk rådgivning.²⁴⁴ Negativt afgrænset fra undtagelserne, herunder advokaters juridisk repræsentation og rådgivning i forbindelse med retssager, som gennemgås i [afsnit 4.3](#), vil light-ydelserne være juridisk rådgivning, der *ikke* sker i forbindelse med retssager. De omtales derfor som ”rådgivningsydelser”. Derudover vil juridiske tjenesteydelser, der udføres af *andre* end advokater, også være light-ydelser.

Præambelbetragtning nr. 116 giver et praj om, hvilke rådgivningsydelser der er tiltænkt omfattet af light-regimet. Eksempelvis kan store kontrakter være af interesse for ”*internationale advokatfirmaer, også på grænseoverskridende grundlag, navnlig hvis de omhandler juridiske spørgsmål, der udspringer af eller har baggrund i EU-ret eller anden international ret eller vedrører mere end ét land*”.²⁴⁵ Omvendt har juridiske tjenesteydelser, der vedrører ”*udelukkende rent nationale retsspørgsmål og tilbydes derfor typisk kun af operatører i den berørte medlemsstat [...] en begrænset overskridende dimension*”. Det afgørende virker til at være, om ydelsen har grænseoverskridende interesse, hvilket er afspejlet med den høje tærskelværdi. Det formodes nemlig, at kontrakter med en værdi herunder *ikke* frembyder grænseoverskridende interesse²⁴⁶, hvilket harmonerer med formålet med light-regimet jf. [afsnit 4.1.3](#). At præambelbetragtningen beskriver, hvad ydelserne kan indeholde, er et fortolkningsbidrag – tærskelværdien er det afgørende.

4.2.3 Light-ydelser i Kammeradvokataftalen?

Med henvisning til Konkurrencerådets rapport fra 2021 antages dele af Kammeradvokataftalen at indeholde ydelser, der i dag ville falde under light-regimet.²⁴⁷ Som nævnt i [afsnit 3.3](#) leverer Kammeradvokaten en række juridiske tjenesteydelser til staten bl.a. ”*rådgivning i forbindelse med udarbejdelse af juridiske dokumenter, juridisk bistand i forbindelse med udbud og kontrakter*”. Det beror naturligvis på en konkret vurdering af ydelserne i praksis, men i) henset til hovedreglen som defineret ovenfor, ii) at Kammeradvokaten yder rådgivning *full service*, hvor mange retsområder i høj grad er rådgivningsbaserede (fremfor retssagsbaserede) og iii) at cirka to tredjedele af aftalen

²⁴⁴ Forslag til udbudsloven, s. 71.

²⁴⁵ 2014-udbudsdirektivets præambelbetragtning nr. 116.

²⁴⁶ Forslag til udbudsloven, s. 50.

²⁴⁷ Konkurrencerådet. (2021, 14. januar), s. 8.

falder under kategorien ”rådgivning” ifølge Økonomistyrelsen²⁴⁸, må der være tale om en ikke ubetydelig del af aftalen.

4.3 Undtagne juridiske tjenesteydelser

Visse juridiske tjenesteydelser er undtaget fra udbudspligten under light-regimet. Først gennemgås de undtagne juridiske tjenesteydelser ([afsnit 4.3.1](#)), så dykkes ned i undtagelsens formål med afsæt i præambelbetragtning nr. 25 ([afsnit 4.3.2](#)). Herefter diskuteres, om traktatens principper kan finde anvendelse på undtagne juridiske tjenesteydelser og forpligte til en art konkurrenceudsættelse ([afsnit 4.3.3](#)). Til slut tages stilling til omfanget af undtagne ydelser i Kammeradvokataftalen ([afsnit 4.3.4](#)).

4.3.1 Typer undtagne ydelser

Udbudslovens § 21, nr. 4 undtager visse juridiske tjenesteydelser. Bestemmelsen gennemfører udbudsdirektivets artikel 10 direkte.²⁴⁹ De for afhandlingen relevante undtagne ydelser er følgende:

a) Juridisk repræsentation ved en advokat i forbindelse med voldgift eller mægling, der finder sted i en EU-medlemsstat eller ved en international voldgifts- eller mæglingsinstans, eller retssager ved domstole, retter eller offentlige myndigheder i en EU-medlemsstat eller et tredjeland eller ved internationale domstole, retter eller institutioner.

b) Juridisk rådgivning ydet af en advokat som forberedelse af sager, der er omfattet af litra a, eller hvor der er høj sandsynlighed for, at det spørgsmål, som rådgivningen vedrører, vil blive genstand for en sådan sag.

Det beror på en konkret vurdering, om en kontrakt angående udøvelsen af juridiske tjenesteydelser er omfattet.²⁵⁰ Nedenfor gennemgås anvendelsesområdet for henholdsvis *litra a* ([afsnit 4.3.1.1](#)) og *litra b* ([afsnit 4.3.1.2](#)). Som følge af disse ydelsers forbindelse til retssagsførelse, vil de samlet blive omtalt som ”retssagsydelser”, velvidende at de også dækker over voldgift og mægling.

²⁴⁸ Økonomistyrelsen. (2024, april). *Kammeradvokaten – opgørelse over statens forbrug 2024*, s. 2. Ekspertgruppen. (2024a), s. 83. Se også Økonomistyrelsen. (2023, april). *Kammeradvokaten – opgørelse over statens forbrug 2023*, s. 4 & Konkurrencerådet. (2021, 14. januar), s. 210.

²⁴⁹ Udbudslovsudvalget. (2014, December), s. 103.

²⁵⁰ Forslag til udbudsloven, s. 71.

4.3.1.1 Juridisk repræsentation i forbindelse med retssager mv.

Litra a vedrører juridisk repræsentation leveret af en advokat i forbindelse med en verserende sag. Begrebet *advokat* skal læses i lyset af Rådets direktiv 77/249/EØF, der definerer dette som ”*enhver person, der har ret til at udøve virksomheder under én af følgende betegnelser [...]*”. I Danmark er det kun personer med titlen ”advokat”, hvis repræsentation kan undtages.²⁵¹ Bestemmelsen dækker over repræsentation i forbindelse med retssager, voldgift eller mægling. Verserende sager skal forstås som sager, der enten konkret *er* anlagt, eller hvor der er klare indikationer på, at sagen *vil blive* anlagt.²⁵² Under sagsbegrebet antages også at falde sager ved administrative nævn.²⁵³ Af den grund kan juridisk repræsentation i forbindelse med en sag, der verserer for en offentlig myndighed med en tvistløsende funktion, eksempelvis Klagenævnet, ligeledes undtages, så længe den varetages af en advokat.²⁵⁴

4.3.1.2 Juridisk rådgivning i forbindelse med retssager mv.

Hvor *litra a* angår juridisk repræsentation i forbindelse med en *verserende* sag, angår *litra b* juridisk rådgivning som *forberedelse* hertil. Også her skal ydelsen udføres af en advokat. *Litra b* dækker nærmere over den situation, hvor der endnu ikke er anlagt en sag eller indledt mægling. Det er en betingelse, at der er ”*høj sandsynlighed*” for, at spørgsmålet for rådgivningen vil blive genstand for eksempelvis en retssag. Lovbemærkningerne præciserer ikke, i hvilke tilfælde betingelsen vil være opfyldt. I stedet foretages en negativ afgrænsning, idet det fremgår, at blot fordi en sag er kontroversiel, eller retsområdet typisk fører til retssager, *ikke* er tilstrækkeligt til at statuere ”*høj sandsynlighed*”.²⁵⁵ Lovbemærkningerne giver indtryk af, at det er muligt at undtage juridisk rådgivning, selvom retssagen i sidste ende ikke bliver til noget. Omvendt skal undtagelser fortolkes indskrænkende, hvilket taler for, at der i tvivlstilfælde formentlig skal en del til.

²⁵¹ Rådets direktiv af 22. marts 1977 om lettelse med henblik på den faktiske gennemførelse af advokaters fri udveksling af tjenesteydelser 77/249/EØF, artikel 1, stk. 2.

²⁵² Forslag til udbudsloven, s. 71.

²⁵³ Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 323.

²⁵⁴ Jørgensen, Peter Dann & Larsen, Thomas Thorup. (2017, 23. maj). *Hvilke udbudsregler gælder, når statslige institutioner i fremtiden selv kan vælge advokat?*

²⁵⁵ Forslag til udbudsloven, s. 71.

4.3.2 Præambelbetragtning nr. 25 – undtagelsernes formål

For bedre at forstå formålet med undtagelsen af retssagsydelser, bør de læses i sammenhæng med præambelbetragtning nr. 25:²⁵⁶

Et vist antal juridiske tjenesteydelser ydes af tjenesteydere, der er udpeget af en ret eller en domstol i en medlemsstat, vedrører advokaters repræsentation af klienter i retssager, skal leveres af notarar eller er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed. Sådanne juridiske tjenesteydelser leveres sædvanligvis af organer eller enkeltpersoner, der er udpeget eller udvalgt på en måde, der ikke kan underlægges udbudsregler, for eksempel udnævnelse af kammeradvokater i visse medlemsstater. Disse juridiske tjenesteydelser bør derfor undtages fra dette direktivs anvendelsesområde.

Præambelbetragtning nr. 25 er relevant på grund af dens eksplicitte nævnelse af ”advokaters repræsentation af klienter i retssager”. Det problem, som præambelbetragtningen peger på, er, at advokater ”er udpeget eller udvalgt på en måde, der ikke kan underlægges udbudsregler, for eksempel udnævnelse af kammeradvokater i visse medlemsstater”. Formuleringen indeholder to led, som vil blive drøftet i afsnit 4.3.2.1 og afsnit 4.3.2.2.

4.3.2.1 ”udpeget eller udvalgt på en måde, der ikke kan underlægges udbudsregler”

En analyse af forarbejderne til udbudsdirektivet samt EU-Domstolens retspraksis kan kaste lys over, hvorfor advokater ”er udpeget eller udvalgt på en måde, der ikke kan underlægges udbudsregler”.

Ved en læsning af forarbejderne til 2014-udbudsdirektivet, synes EU-lovgivers hensigt med at undtage retssagsydelserne at være todelt. For det første fremgik det af Rådets ændringsforslag, at begrundelsen for at undtage visse juridiske tjenesteydelser (på det tidspunkt dog ikke *litra b*) var, at de havde ”little cross-border interest”.²⁵⁷ Heraf kan udledes, at i hvert fald *litra a* ikke frembyder nogen grænseoverskridende interesse. For det andet blev undtagelserne begrundet med, at juridiske tjenesteydelser er ”baseret på tillid og knyttet til medlemsstaternes traditioner” og ”kræver en

²⁵⁶ Ibid., s. 71

²⁵⁷ Europa-Kommissionens Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on public procurement – Articles 4, 74, 75, 76 and Annex XVI: Social services (part of Cluster 2) af 16. marts 2012 7457/12, s. 1.

vurdering af subjektive elementer, som vedrører ordregivers særlige behov".²⁵⁸ Særligt formuleringen "*knyttet til medlemsstaternes traditioner*" vidner om, at nationale forskelle kan gøre, at det ikke giver mening for virksomheder i andre medlemsstater at byde herpå. Derudover lægges vægt på, at ydelserne i høj grad indebærer et subjektivt element, der gør dem uegnede til at komme i udbud. Det stemmer overens med de betragtninger som EU-Domstolen gjorde sig i *Strong Segurança*, der som nævnt omhandlede bilag II B-tjenesteydelser, nemlig at bl.a. juridiske tjenesteydelsers "*særlige egenskaber [...] kunne begrunde, at den ordregivende myndighed individualiseret tager hensyn til det bud, der er afgivet af ansøgerne individuelt*".²⁵⁹ Det vidner om, at nogle af de samme hensyn, som man gjorde sig i forhold til juridiske tjenesteydelsers generelle placering i bilag II B i 2004-udbudsdirektivet, er videreført i 2014-udbudsdirektivet.

Også nyere praksis fra EU-Domstolen kan hjælpe med at forstå formålet med at undtage juridiske tjenesteydelser. Forfatteren bekendt foreligger der kun én afgørelse, hvor EU-Domstolen har behandlet disse undtagelser. Det var i *PM m.fl.*, der omhandlede, hvorvidt det at undtage visse juridiske tjenesteydelser var foreneligt med EU-rettens principper og frie bevægeligheder. Sagen er relevant, idet karakteren af de undtagne juridiske ydelser blev betonet. Sagen vedrørte ikke kun undtagne juridiske tjenesteydelser, herunder også opgaver forbundet med offentlig myndighedsudøvelse, men også voldgiftsmæglingsydelser, der dog ikke berøres jf. afsnit 1.3.

Sagen omhandlede tre advokater, der anlagde sag ved en belgisk forfatningsdomstol med påstand om annullation af de nationale bestemmelser, som implementerede bl.a. udbudsdirektivets artikel 10, litra d, nr. 1 og 2 – altså retssagsydelserne. Sagsøgerne havde gjort gældende, at det forhold, at disse tjenesteydelser var undtaget de nationale udbudsregler, skabte en forskelsbehandling.²⁶⁰ Ifølge forfatningsdomstolen rejste det navnlig spørgsmålet om, hvorvidt de omtvistede undtagne tjenesteydelser var til skade for de pågældende tjenesteydere i lyset af formålet med udbudsreglerne, idet bestemmelserne fratog sagsøgerne muligheden for at byde på den type opgaver

²⁵⁸ Europa-Parlamentets betænkning om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlige indkøb af 11. januar 2013 COM(2011)0896, s. 427.

²⁵⁹ EU-Domstolens dom af 17. marts 2011 i sag C-95/10, *Strong Segurança*, præmis 43.

²⁶⁰ EU-Domstolens dom af 6. juni 2019 i sag C-264/18, *PM m.fl.*, præmis 7.

og i øvrigt bevirkede, at sagsøgerne ikke kunne drage fordel af udbudsreglerne.²⁶¹ Følgelig stillede forfatningsdomstolen EU-Domstolen et præjudicielt spørgsmål.²⁶²

Indledningsvist fastslog EU-Domstolen, at undtagelserne var lovlige, da EU-lovgiver ”*har vurderet, at det tilkom de nationale lovgivere at fastsætte, om disse tjenesteydelser skulle være omfattet af udbudsreglerne*”.²⁶³ Selvom præambelbetragtning nr. 1 kræver overholdelse af traktatens principper, fandt EU-Domstolen ikke, at man ”*ved at udelukke [undtagelserne] tilsidesætter de traktatfæstede friheder*”.²⁶⁴ Således er det generelt tilladt at undtage kontrakter.

I forhold til at undtage *visse* juridiske tjenesteydelser, herunder deres forenelighed med ligebehandlingsprincippet, lagde EU-Domstolen særlig vægt på forskellen mellem dem, der er undtaget og dem, der er omfattet. Om de undtagne juridiske tjenesteydelser, altså retssagsydelserne, udtalte EU-Domstolen, at ”*[s]ådanne tjenesteydelser, der leveres af en advokat, forekommer alene i forbindelse med et forhold intuitu personae*²⁶⁵ *mellem advokaten og dennes klient, som karakteriseres ved den strengeste grad af tavshedspligt*”.²⁶⁶

I modsætning til rådgivningsydelserne er der i højere grad tale om ydelser karakteriseret ved tavshedspligt. Formålet hermed er todelt, nemlig at ”*beskytte den retsundergivnes fulde udøvelse af sin ret til forsvar*” og ”*håndhæve kravet om, at enhver retsundergiven skal have adgang til frit at henvende sig til sin advokat*”. Hvis retssagsydelser var udbudspligtige, ville tavshedspligten blive

²⁶¹ Ibid., præmis 8.

²⁶² Ibid., præmis 10, hvorefter forfatningsdomstolen forelagde EU-Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål: ”*Kan artikel 10, litra c), og [artikel 10,] litra d), nr. i), ii) og v), i [direktiv 2014/24] forenes med lighedsprincippet, i sig selv eller i givet fald sammenholdt med subsidiaritetsprincippet og med artikel 49 [TEUF] og 56 [TEUF], for så vidt som de deri omhandlede tjenesteydelser er undtaget fra anvendelsen af reglerne om indgåelse af offentlige kontrakter i det nævnte direktiv, som dog skal sikre fuld konkurrence og fri bevægelighed i forbindelse med det offentliges køb af tjenesteydelser?*”.

²⁶³ EU-Domstolens dom af 6. juni 2019 i sag C-264/18, *PM m.fl.*, præmis 21.

²⁶⁴ Ibid., præmis 25.

²⁶⁵ Termet *intuitu personae* et latinsk udtryk, der betyder ”på grundlag af personens karakter/personlige forhold” eller ”under hensyntagen til personen”.

²⁶⁶ EU-Domstolens dom af 6. juni 2019 i sag C-264/18, *PM m.fl.*, præmis 35.

undermineret eller med EU-Domstolens egne ord ”*se sig truet*”, fordi ordregiver i så fald ville være forpligtet til ”*at angive de nærmere betingelser for tildeling af en sådan kontrakt og at offentliggøre disse*”.²⁶⁷ Derudover gør tavshedspligten det ”*imidlertid vanskeligt at give en objektiv beskrivelse af kvaliteten af de tjenesteydelser, som er leveret*”.²⁶⁸

Ovenstående vidner om, at EU-Domstolen lægger vægt på, at de ydelser som advokater leverer ofte vil have et ”personligt” præg i den forstand, at der eksisterer et tillidsforhold mellem advokat og klient, hvilket gør sig gældende i forbindelse med en konkret retssag, voldgiftssag eller mægling. Det kan udledes af dommen, at disse ydelser ikke er udbudsegnede, dels fordi de er svære at beskrive, dels fordi de ikke bør offentliggøres af hensyn til advokaters tavshedspligt.

EU-Domstolen har tidligere forholdt sig til beskyttelsen af tavshedspligten i *AM & S mod Kommissionen* – også om advokathvervet. Her udtalte EU-Domstolen, at ”*tavshedspligt tjener således det hensyn, der anerkendes som væsentligt i alle medlemsstaterne, at enhver retsundergiven skal have adgang til frit at henvende sig til en advokat, der ifølge sin stilling har til opgave at yde uafhængig juridisk rådgivning til enhver, der har behov herfor*”.²⁶⁹ Det underbygger vigtigheden af, at klienter skal kunne vælge sin egen advokat, hvilket EU-Domstolen med *PM m.fl.* også fastslår skal gøre sig gældende, når det offentlige køber juridiske tjenesteydelser fra advokater.

EU-Domstolen fandt, at de undtagne juridiske tjenesteydelser adskiller sig fra dem, der er omfattet ”*henset til deres objektive karakteristika*” og derfor lovligt kunne undtages uden at krænke ligebehandlingsprincippet.²⁷⁰ Dermed blev undtagelsernes gyldighed bekræftet. Opsummerende viser *PM m.fl.*, at juridiske tjenesteydelser leveret af advokater i forbindelse med retssager ikke er egnede til udbud, hvilket underbygger præambelbetragtning nr. 25.

²⁶⁷ Ibid., præmis 37.

²⁶⁸ Ibid., præmis 36.

²⁶⁹ EU-Domstolens dom af 18. maj 1982 i sag C-155/79, *AM & S Europe mod Kommissionen*, præmis 18.

²⁷⁰ EU-Domstolens dom af 6. juni 2019 i sag C-264/18, *PM m.fl.*, præmis 38.

4.3.2.2 "udnævnelse af kammeradvokater"

Som eksempel på juridiske tjenesteydelser, der ikke kan underlægges udbudsreglerne, er dem der leveres af "kammeradvokater" jf. præambelbetragtning nr. 25. Hvis man dvæler ved ordvalget, er det svært ikke at overveje, om der henvises til Kammeradvokatordningen, dels fordi der ikke findes tilsvarende ordninger i andre lande, dels fordi der ikke eksisterer to heraf i Danmark.

Til sammenligning anvender den engelske version af udbudsdirektivet "*State Attorneys*"²⁷¹, den franske "*procureurs publics*"²⁷² og den svenske "*åklagare*"²⁷³. Hvor den danske version virker til at henvise til Kammeradvokatordningen, anvender de andre sprogversioner et mere bredt begreb. Den sproglige forskel er interessant i lyset af, at Danmark umiddelbart er det eneste land, hvor statens juridiske i opgaver udføres af ét privat advokatfirma uden konkurrenceudsættelse. I andre lande håndteres juridiske tjenesteydelser primært internt i staten.²⁷⁴ Det taler for, at ordvalget "kammeradvokater" ikke er en oversættelsesfejl, men slet og ret intentionelt. Der kan argumenteres for, at der foreligger sproglig diskrepans, idet indholdet er forskelligt på tværs af sprogversionerne.

Ved uoverensstemmelser mellem sprogversionerne skal en bestemmelse "*fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i*".²⁷⁵ Et eksempel herpå er *Dirk Endendijk*, der handlede om en uoverensstemmelse mellem den hollandske version af et direktiv og de resterende sproglige versioner. Hvor sagen konkret omhandlede udtrykket "*at binde*" kalve fast til noget ved fodring, er den interessant, fordi EU-Domstolen fandt, at de øvrige sprogversioner henviste til et mere generelt begreb, hvorimod den hollandske version anvendte begrebet "*kæde*", hvilket stred imod formålet med direktivet.²⁷⁶

²⁷¹ Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC preamble number 25.

²⁷² Directive 2014/24/EU du Parlement Européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE, préambule numéro 25.

²⁷³ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG, inledning nummer 25.

²⁷⁴ Se mere om de internationale erfaringer i Ekspertgruppen. (2024b), s. 19 ff.

²⁷⁵ EU-Domstolens dom af 17. marts 2016 i sag C-112/15, *Kødbranchens Fællesråd*, præmis 36.

²⁷⁶ EU-Domstolens dom af 3. april 2008 i sag C-187/07, *Dirk Endendijk*, præmis 25.

For den danske version af præambelbetragtning nr. 25 kan der argumenteres for, at der anvendes et andet begreb, hvilket gør det relevant at overveje om ”*kammeradvokater*” er i overensstemmelse med udbudsdirektivets formål. Formålet er som nævnt at sikre et indre marked med konkurrence om offentlige opgaver. At undtage private virksomheder fra udbudspligten er ikke i strid hermed jf. *PM m.fl.*, præmis 25 ovenfor. Udbudsdirektivets indeholder undtagelser, fordi ikke alle offentlige kontrakter er udbudsegnete jf. afsnit 4.3.2.1. På den ene side er det problematisk i lyset af udbudsrettens formål, at dét, man undtager, reelt kan være forskelligt fra land til land, og særligt når juridiske opgaver i de fleste lande løses internt i staten, og dermed allerede vil falde uden for udbudsreglerne jf. reglerne om *in-house*. På den anden side er der næppe tale om et begreb i strid med udbudsrettens formål, idet EU-lovgiver anerkender, at udførelsen af visse juridiske tjenesteydelser er ”*knyttet til medlemsstaternes traditioner*”, hvilket Kammeradvokatorordningen er et eksempel på. Det har formentlig været et dansk ønske, at ”*kammeradvokater*” skulle indgå som eksempel, hvorimod en generel betegnelse har været tilstrækkelig i andre sprogversioner. Det harmonerer i øvrigt med, at undtagelserne er indsat som følge af politisk kompromis jf. afsnit 4.1.3 – formentlig også i Danmarks interesse på grund af Kammeradvokatorordningen.

Spørgsmålet er til sidst, om det forhold, at ”*kammeradvokater*” leverer juridiske tjenesteydelser, i sig selv er nok til at undgå en udbudspligt? På den ene side kan præambelbetragtningen læses som om, at dét, der er afgørende, er, *hvilken type aktør* der leverer en juridisk tjenesteydelse, og *hvordan denne er udpeget*. Dette kan give indtryk af, at ”*kammeradvokater[s]*” udførelse af juridiske tjenesteydelser *generelt* vil være undtaget. Ikke desto mindre er det relevant at påpege, at præambelbetragtninger alene udgør fortolkningsbidrag, som ikke kan støttes ret på, ligesom det under alle omstændigheder vil være de ydelser, der nævnes i *litra a* og *b*, der dikterer, om man kan undtage fra udbudspligten. Såfremt en ydelse falder under *light-regimet*, vil det således ikke gøre den udbudseget, blot fordi den udføres af en advokat. Det kan samlet lægges til grund, at det formentlig er begrænset, hvad man kan lægge i, at ”*kammeradvokater*” nævnes.

4.3.3 Traktatens principper og undtagne kontrakter

EU-Domstolen har i tre scenarier fundet, at traktatens principper kan forpligte til en vis form for offentlighed, såfremt der foreligger klar grænseoverskridende interesse, herunder i i) koncessionskontrakter²⁷⁷, ii) kontrakter under tærskelværdierne²⁷⁸ og iii) B-ydelser²⁷⁹ jf. afsnit 4.1.2.

Spørgsmålet er, om det kan udstrækkes til at gælde 2014-udbudsdirektivets undtagne juridiske tjenesteydelser.

Til fælles for de tre situationer er, at kontrakten *var* eller *kunne have været* omfattet af det pågældende direktiv. *Telaustria* omhandlede en ellers udbudspligtig bilag I A-ydelse, men i og med der var tale om en koncessionskontrakt, var kravene til at være en gensidigt bebyrdende aftale ikke opfyldt.²⁸⁰ Også i *Vestergaard* havde kontrakten været omfattet af direktivets anvendelsesområde, hvis den havde været over tærskelværdien. Omvendt er de undtagne juridiske tjenesteydelser undtaget *fra start af*, hvilket taler imod, at traktatens principper skulle kunne finde anvendelse.

Hvis man sammenligner med B-ydelserne (hvad juridiske tjenesteydelser tidligere var), er billedet noget mere mudret. Her kan henvises til Justitsministeriets vurdering fra 2004 om *Telaustrias* rækkevidde i forhold til den daværende kammeradvokataftale. Her fremgik, at EU-lovgiver ”*udtømmende har reguleret, hvilke tjenesteydelsesaftaler der kan ses for udbudsegnete [og] ikke kan anses for udbudsegnete og dermed er oplistet i bilag I B*”. Justitsministeriet lagde vægt på, at og ”*aftaler om juridiske tjenesteydelser faktisk omfattes af direktivets anvendelsesområde (i modsætning til koncessionsaftaler), men at sådanne tjenesteydelser ikke skal i udbud eller på anden måde forudgående offentliggørelse*”.²⁸¹ Ifølge Justitsministeriet kunne B-ydelser ikke sammenlignes med koncessionskontrakter. At EU-Domstolen senere slog fast i *Kommissionen mod Irland* og

²⁷⁷ EU-Domstolens dom af 7. december 2000 i sag C-324/98, *Telaustria*, præmis 60-61.

²⁷⁸ EU-Domstolens dom af 3. december 2001 i sag C-59/00, *Vestergaard*, præmis 20-21.

²⁷⁹ EU-Domstolens dom af 13. november 2007 i sag C-507/03, *Kommissionen mod Irland*, præmis 26 og 29-31 & EU-Domstolens dom af 17. marts 2011 i sag C-95/10, *Strong Segurança*, præmis 35.

²⁸⁰ EU-Domstolens dom af 7. december 2000 i sag C-324/98, *Telaustria*, præmis 58, hvorefter EU-Domstolen fandt, at der ikke var tale om en gensidigt bebyrdende aftale, ”*fordi den modydelse, som den førstnævnte virksomhed leverer til den anden, består i, at sidstnævnte virksomhed med henblik på at opnå betaling får ret til at udnytte sin egen ydelse*”.

²⁸¹ Svar på spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg nr. 130 (Alm. del – bilag 410) af 21. januar 2004, s. 4.

Strong Segurança, at traktatens principper *kan* finde anvendelse på B-ydelser – kombineret med Justitsministeriets argumentation – taler for, at principperne også kan finde anvendelse på undtagne juridiske tjenesteydelser i dag. Det skyldes, at man både for B-ydelser og undtagne tjenesteydelser kan sige, at EU-lovgiver ”*udtømmende har reguleret*”, at der *ikke* skulle gælde en udbudspligt.

Omvendt adskiller B-ydelserne og de undtagne juridiske tjenesteydelser sig fra hinanden på flere punkter, til støtte for at traktatens principper *ikke* kan finde analog anvendelse. *For det første* fordi formålet med klassificeringen af B-ydelser var at undersøge, om de på sigt skulle omfattes af direktivets fulde anvendelsesområde. Det er ikke tilfældet for de undtagne juridiske tjenesteydelser, der med vilje er undtaget som følge af et politisk kompromis. *For det andet* fordi B-ydelser var underlagt nogle – dog meget få – procedurekrav. Undtagne kontrakter er *fuldstændigt* undtaget udbudsreglernes anvendelsesområde. *For det tredje* fordi sondringen mellem A- og B-ydelser er ophævet til fordel for light-regimet. De juridiske tjenesteydelser, der kunne have været underlagt traktatens principper som følge af en klar grænseoverskridende interesse, er i dag ment til at være omfattet af light-regimet.

Det understøttes desuden af generaladvokat Jacobs udtalelse i *Kommissionen mod Italien*, der omhandlede andre undtagelser til udbudspligten, herunder direkte tildeling af tvingende grunde, og når kun én økonomisk aktør kan udføre ydelsen. Her fremgik, at traktatens principper ”*kan ikke indeholde krav om offentliggørelse [...] når direktiverne indeholder en udtrykkelig undtagelse, ellers vil denne undtagelse være uden betydning*”.²⁸² Særligt citatets sidste del taler for, at forslaget kan tages til indtægt for at gælde udbudsdirektivets undtagelser generelt, og ikke blot for de to nævnte.²⁸³ Det er ikke til at sige, hvordan EU-Domstolen havde forholdt sig hertil, eftersom sagen ikke blev antaget til realitetsbehandling.²⁸⁴ Tillige kan der ikke støttes selvstændigt ret på generaladvokaters udtalelser.

²⁸² Generaladvokat Jacobs’ forslag til afgørelse fremsat den 2. juni 2005 i EU-Domstolens dom 27. oktober 2005 i sag C-525/03, *Kommissionen mod Italien*, præmis 47.

²⁸³ Olsen, Jeppe Lefevre m.fl. (2022). Traktatens undtagelser og principper. I: Hamer, Carina Risvig m.fl. (Red.). *Into the Northern Light – in memory of Steen Treumer* (1. udgave) (s. 21-45). København: Ex Tuto Publishing, s. 29

²⁸⁴ EU-Domstolens dom af 27. oktober 2005 i sag C-525/03, *Kommissionen mod Italien*, præmis 17.

Selvom EU-Domstolen ikke konkret har taget stilling til, om traktatens principper kan finde anvendelse på undtagne kontrakter, tyder to identiske danske klagenævnsager²⁸⁵ herpå. Omdrejningspunktet var, at Energinet.dk havde indgået en aftale med DONG Energy om køb af systemydelser. Klagenævnet fastslog indledningsvist, at Energinet.dk *ikke* havde været forpligtet til at konkurrenceudsætte aftalen, idet den var undtaget fra 2004-forsyningsvirksomhedsdirektivet i medfør af ”energi”-undtagelsen²⁸⁶ (og i øvrigt også udbudsdirektivet). Herefter udtalte Klagenævnet, at ”*hvorvidt [ordregiver] har været forpligtet til at konkurrenceudsætte den omhandlede kontrakt ud fra bestemmelserne i [TEUF] må i første række afhænge af, om den påtænkte kontrakttildeling vil kunne interessere økonomiske aktører i andre medlemsstater.*”²⁸⁷ På den ene side taler det for, at en pligt til at konkurrenceudsætte beror på, om der foreligger grænseoverskridende interesse. Omvendt kunne navnlig formuleringen ”i første række” pege i retning af, at grænseoverskridende interesse kun er ét element i vurderingen, og at sagen derfor ikke siger noget om, hvorvidt en traktatbaseret pligt overhovedet eksisterer for undtagelser.²⁸⁸

I litteraturen er det også omdiskuteret, hvorvidt traktatens principper finder anvendelse. Ifølge *Fabricius* vil en pligt til konkurrenceudsættelse ”[e]fter omstændighederne” kunne gælde for undtagelser til udbudsloven.²⁸⁹ Derudover har *Hamer* udtalt, at et direktiv ikke kan fastlægge undtagelser til traktaten.²⁹⁰ Omvendt mener *Olsen m.fl.*, at en traktatbaseret forpligtelse til at skabe offentlighed eller konkurrenceudsættelse ikke kan udstrækkes til at gælde *eksplicit* undtagne kontrakter. Det skyldes enten, at i) de vedrører aftaler, som det ikke giver mening at

²⁸⁵ Klagenævnet for Udbuds kendelse af 20. december 2010, *Smørum Kraftvarme Amba mod Energinet.dk* & Klagenævnet for Udbuds kendelse af 8. september 2011, *Østermose BioEnergi A/S mod Energinet.dk*.

²⁸⁶ 2004-forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 26.

²⁸⁷ Klagenævnet for Udbuds kendelse af 20. december 2010, *Smørum Kraftvarme Amba mod Energinet.dk*, s. 5 & Klagenævnet for Udbuds kendelse af 8. september 2011, *Østermose BioEnergi A/S mod Energinet.dk*, s. 6.

²⁸⁸ Olsen, Jeppe Lefevre m.fl. (2022), s. 41 f.

²⁸⁹ Fabricius, Jesper. (2024). Offentlige indkøb i praksis (5. udgave). København: Karnov Group, s. 178

²⁹⁰ Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 314, der henviser til EU-Domstolens dom af 2. juni 2016 i sag C-414/14, *Falk Pharma*, præmis 47.

konkurrenceudsætte, eller ii) at medlemsstaterne har valgt at undtage dem.²⁹¹ Olsen m.fl.s betragtninger angår ikke bestemte undtagelser²⁹², men kan overføres til juridiske tjenesteydelser.

For så vidt angår *argument i)* gør retssagsydelseernes særlige karakter det uhensigtsmæssigt at udbyde dem jf. afsnit 4.3.2. ”Hensynet til konkurrenceudsættelse”²⁹³ er ikke til stede, fordi ydelserne er svære at beskrive, og tavshedspligten tilskynder et frit valg af advokat. Det taler også ind i ”det proceduremæssigt hensyn”²⁹⁴, da det må være tidskrævende at skulle konkurrenceudsætte en kontrakt, når en klient står over for en retssag og har behov for advokatbistand.

I forhold til *argument ii)* passer juridiske tjenesteydelser som fod i hose, da de netop er undtaget som følge af et politisk kompromis jf. afsnit 4.1.3. Af den grund vil det gå imod EU-lovgivers hensigt, hvis disse *alligevel* skulle kunne pålægges en art konkurrenceudsættelse.

Omvendt viser *PM m.fl.*, at konkurrenceudsættelse stadig *kan* være mulig. Ifølge EU-Domstolen betyder undtagelsen af visse juridiske tjenesteydelser, at EU-lovgiver ”*herved vurderede, at det tilkom de nationale lovgivere at fastsætte, om disse tjenesteydelser skulle være omfattet af udbudsreglerne*”. Selvom dommen indikerer, at der ikke foreligger en forpligtelse til at konkurrenceudsætte, er det ikke udelukket på nationalt plan – dog ikke tilfældet med udbudsloven jf. den direkte implementering i udbudslovens § 21, nr. 4.

Selvom Klagenævnet synes at have taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt traktatens principper kan finde anvendelse på kontrakter undtaget udbudsreglerne, kan det ikke lægges til grund. Det skyldes i) EU-Domstolens manglende stillingtagen hertil, ii) at dens praksis på andre områder ikke kan udstrækkes hertil, hvilket skal ses i lyset af iii) de undtagne juridiske tjenesteydelsers kendetegn.

²⁹¹ Olsen, Jeppe Lefevre m.fl. (2022), s. 45.

²⁹² Ibid., s. 43, hvorefter ”det ligger uden for denne artikels sigte at gennemgå de enkelte undtagelser i udbudsdirektiverne og -loven”.

²⁹³ Ibid., s. 33.

²⁹⁴ Ibid., s. 32.

4.3.4 Undtagne ydelser i Kammeradvokataftalen?

Kammeradvokataftalens juridiske tjenesteydelser omfatter bl.a. ”*bistand i forbindelse med førelse af retssager, voldgiftssager og klagenævnssager mv.*”. Sådanne former for sagsførelse vil være omfattet af undtagelserne jf. afsnit 4.3.1. Det beror naturligvis på en konkret og individuel vurdering af Kammeradvokataftalens ydelser. Afhandlingen antager, at de udgør en væsentlig del af aftalen, idet retssager antages at fylde med cirka en tredjedel af Kammeradvokataftalen²⁹⁵, ligesom en stor del af sagsområder, eksempelvis på skatte- og afgiftsområdet, i høj grad vedrører retssagsførelse. Kategoriseringen af ”retssager” og ”rådgivning” i Økonomistyrelsens opgørelse²⁹⁶ melder ikke noget om, hvorvidt dele af rådgivningen sker i forbindelse med retssager. Det kan derfor ikke udelukkes, at en større del af aftalen kan være omfattet af undtagelserne, navnlig som følge af betingelsen i *litra b* om ”*høj sandsynlighed*”.

4.4 Juridiske tjenesteydelser i en blandet kontrakt

Som drøftet er juridiske tjenesteydelser enten omfattet af light-regimet eller helt undtaget. Kammeradvokataftalen antages at indeholde begge typer tjenesteydelser jf. afsnit 4.2.3 og afsnit 4.3.4, hvorfor der er tale om en blandet kontrakt i udbudsretlig forstand. I det følgende drøftes betydningen heraf for aftalens udbudspligt.

Ved en *blandet kontrakt* forstås en kontrakt, som indeholder mindst to ydelser, for hvilke der gælder forskellige udbudsretlige rammer.²⁹⁷ Reglerne findes i udbudslovens §§ 25-28.

²⁹⁵ Ekspertgruppen. (2024a), s. 83. Se også Konkurrencerådet. (2021, 14. januar), s. 210.

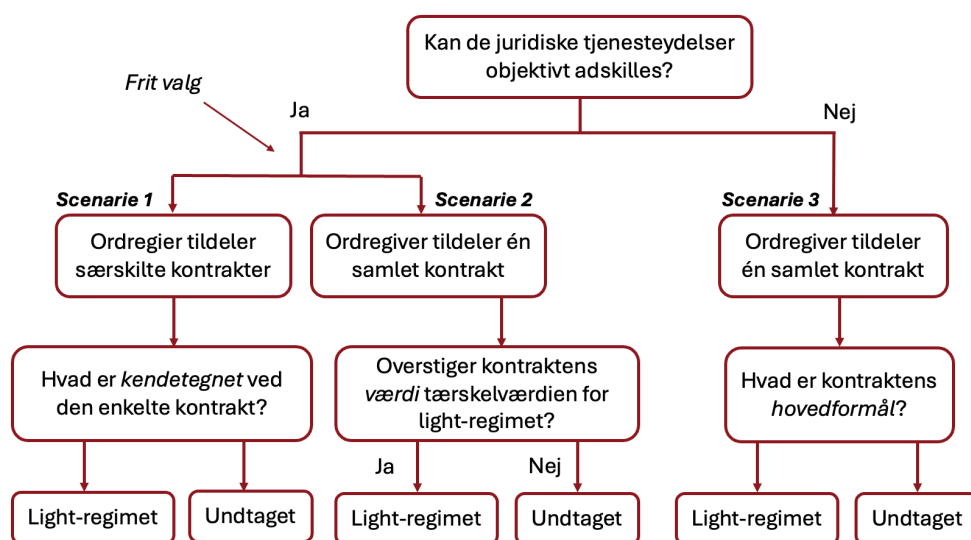
²⁹⁶ Økonomistyrelsen. (2023, april), s. 4.

²⁹⁷ Bødtcher-Hansen, Jens & Gausdal, Maria Edith Lindholm. (2016). Privatisering og brug af dåbsgaver. I: Hagel-Sørensen, Karsten. (Red.). *Aktuel udbudsret II* (1. udgave) (s. 469-494). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 470.

Når en juridisk light-tjenesteydelse kombineres med en undtagelse, finder udbudslovens § 26²⁹⁸ anvendelse.²⁹⁹

Bestemmelsen dækker over tre scenarier af betydning for den blandede kontrakts udbudspligt (figur 6).

Første skridt i vurderingen er, om kontrakten kan *adskilles objektivt*.



Figur 6: Light- og undtagne juridiske tjenesteydelser i en blandet kontrakt

Hvis det er tilfældet, kan ordregiver vælge mellem at tildele særskilte kontrakter eller én samlet kontrakt. Hvor udbudspligten i *scenarie 1* skal vurderes efter den særskilte kontrakts *kendetegn*, er det kontraktens *værdi*, der er afgørende i *scenarie 2*. Hvis den blandede kontrakt *ikke* kan adskilles, skal reglerne for dens tildeling fastsættes ud fra kontraktens *hovedformål* jf. *scenarie 3*.

Vurderingen er essentiel i lyset af udbudsrettens formål, da en forkert vurdering – som ordregiver i øvrigt har bevisbyrden for – kan føre til direkte tildeling.³⁰⁰

Det afgørende er, om kontraktens forskellige dele kan adskilles. I præambelbetragtning nr. 11 lægges vægt på, om det er nødvendigt at indgå én enkelt kontrakt. Formuleringen ”*begrunde [...] og [...] godtgøre, at det er nødvendigt at indgå en enkelt kontrakt*” indikerer, at der skal meget til, før der er tale om en udelelig kontrakt.³⁰¹ Det skal afgøres ”*fra sag til sag*”, hvor ordregivers ”*udtrykte eller formodede hensigt*” er uden betydning.³⁰² I stedet skal vurderingen underbygges af

²⁹⁸ Udbudslovens § 26 implementerer 2014-udbudsdirektivets artikel 3, stk. 3, 4 og 6.

²⁹⁹ Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 247.

³⁰⁰ Bødtcher-Hansen, Jens & Gausdal, Maria Edith Lindholm. (2016), s. 494.

³⁰¹ 2014-udbudsdirektivets præambelbetragtning nr. 11.

³⁰² EU-Domstolens dom af 22. december 2010 i sag C-215/09, *Mehiläinen Oy*, præmis 39.

objektive forhold, der kan være begrundet i tekniske eller økonomiske hensyn.³⁰³ EU-Domstolen har præciseret, hvornår delene er ”uadskilleligt forbundne og således udgør en udelelig helhed”.³⁰⁴

I *Club Hotel Loutraki* fandt EU-Domstolen, at kontrakten *ikke* kunne adskilles. Kontrakten bestod bl.a. af afståelse af aktier og drift af kasinovirksomhed. Ifølge EU-Domstolen var det nødvendigt at indgå aftalen med ”en eneste medkontrahent, som er i besiddelse både af den nødvendige økonomiske kapacitet til at købe de omhandlede aktier og af en professionel erfaring på området for kasinodrift”.³⁰⁵ Omvendt fandt EU-Domstolen i *Mehiläinen Oy*, der omhandlede oprettelsen af et joint venture selskab mellem en kommune og en privat virksomhed, og hvor parterne også havde forpligtet sig til at købe sundhedsydelser i fire år, at de to dele kunne adskilles. EU-Domstolen lagde bl.a. vægt på, at sundhedsydelserne skulle i udbud efter de fire år, og at virksomheden havde eksisteret inden aftalen.³⁰⁶ Argumentet om, at sundhedsydelserne ”økonomisk var en betingelse for [virksomhedens] oprettelse”, blev ikke taget til følge.³⁰⁷ De to domme illustrerer, at økonomiske faktorer kan gøre en kontrakt udelelig. Det underbygges af eksemplet i præambelbetragtning nr. 11³⁰⁸, hvor dels offentlig finansiering, dels finansiering af brugerne som følge af koncessionselementet gør det nødvendigt at indgå én enkelt kontrakt. Dette standpunkt deles i litteraturen, eksempelvis hvis finansieringen af én tjenesteydelse er bundet op på en anden.³⁰⁹

Også tekniske grunde kan føre til, at forskellige dele ikke kan adskilles. I *Ishøj Ny Antenneforening* var der tale om salg af et fællesantenneanlæg og drift og vedligeholdelse af nogle lyslederkabler.

³⁰³ 2014-udbudsdirektivets præambelbetragtning nr. 11.

³⁰⁴ EU-Domstolens dom af 6. maj 2010 i forenede sager C-145/08 og C-149/08, *Club Hotel Loutraki*, præmis 48 & EU-Domstolens dom af 22. december 2010 i sag C-215/09, *Mehiläinen Oy*, præmis 36 og 37.

³⁰⁵ EU-Domstolens dom af 6. maj 2010 i forenede sager C-145/08 og C-149/08, *Club Hotel Loutraki*, præmis 52-53.

³⁰⁶ EU-Domstolens dom af 22. december 2010 i sag C-215/09, *Mehiläinen Oy*, præmis 43 og 44.

³⁰⁷ Ibid., præmis 38.

³⁰⁸ 2014-udbudsdirektivets præambelbetragtning nr. 11, hvor EU-lovgiver har oplistet et eksempel på en situation, hvor det var nødvendigt at indgå én enkelt kontrakt, nemlig ”opførelsen af en enkelt bygning, hvoraf en del skal anvendes direkte af den pågældende ordregivende myndighed, og en anden del skal drives på koncessionsbasis, for eksempel for at stille parkeringsfaciliteter til rådighed for offentligheden”.

³⁰⁹ Steinicke, Michael. (2019). Contract performance. I: Steinicke, Michael m.fl. *Brussels Commentary EU Public Procurement Law* (1. udgave) (s. 127-372). London: Bloomsbury Publishing, s. 202.

Klagenævnet vurderede, at fordi lyslederkablerne var *fysisk* placeret inde i de solgte fiberkabler, var det ”rent teknisk” ikke muligt at skille drift og vedligeholdelse fra salget. Ifølge Klagenævnet forelå der ”et sådant konkret, objektivt og teknisk behov”, at det var nødvendigt at indgå én aftale.³¹⁰

Generelt viser praksis, at der skal tages højde for den sammenhæng, som aftalen indgår i, idet en opdeling i nogle tilfælde kan gå imod hele forudsætningen for kontraktens indgåelse. Det var tilfældet i *GlaxoSmithKline Pharma*, der omhandlede salg af en virksomhed med produktion af vacciner og en aftale om levering af vaccinerne. Ifølge Klagenævnet var kontraktens dele uadskilleligt forbundet, idet de begge var sket som led i en beslutning om privatisering, hvorfor ”både aftalen om overdragelse af virksomheden med produktion af vacciner og aftalen om levering af vaccinerne nødvendigvis måtte indgå i den samlede aftale”.³¹¹

Det er relevant at overveje, om Kammeradvokataftalen indeholdende både light- og undtagne juridiske tjenesteydelser kan adskilles objektivt. At Kammeradvokataftalen er en omfattende, *full-service* aftale, taler for, at det er svært at adskille konkrete ydelser fra hinanden. Det gælder særligt for juridisk rådgivning, hvor linjerne mellem, hvad der er *light*, og hvad der kan *undtages*, er udviskede. I praksis kan det være vanskeligt at vurdere, om der er tale om juridisk rådgivning som forberedelse til en sag (*litra b*) eller blot ordinær rådgivning (*light*), hvilket skyldes betingelsen om ”høj sandsynlighed”. I nogle tilfælde kan det formentlig ikke udelukkes, at man kan rådgive om noget, der senere udvikler sig til en tvist, ligesom man kan rådgive om noget, der alligevel ikke ender i en retssag. Derudover kan der argumenteres for, at hensynet til Kammeradvokataftalens ”tværgående synergier” kan godtgøre og begrunde, at der skal indgås én samlet kontrakt.

Omvendt er der tale om juridiske *tjenesteydelser*, og dermed ikke et fysisk element. Rent teknisk må det være muligt at adskille ydelserne fra hinanden ved at se på de konkrete juridiske opgaver, der løses under aftalen. Den primære forskel er, om bistanden vedrører en retssag eller ej. Det må først og fremmest kunne afgrænses ved at kigge på retsområdet, idet visse retsområder i højere grad

³¹⁰ Klagenævnet for Udbuds kendelse af 26. januar 2021, *Ishøj Ny Antenneforening mod Ishøj Kommune*, s. 25.

³¹¹ Klagenævnet for Udbuds kendelse af 30. november 2017, *GlaxoSmithKline Pharma A/S mod Statens Serum Institut og Sundheds- og Ældreministeriet*, s. 23.

bliver genstand for en retssag sammenlignet med andre. Derefter må det i praksis være muligt at identificere og kategorisere enkelte sager.

Selvom Kammeradvokataftalen er baseret på vidensopsamling og synergieffekter, relaterer de forskellige sager under Kammeradvokataftalen sig næppe til den samme overordnede ”plan”, men derimod til den konkrete juridiske opgave, som staten skal have løst. Derudover foreligger der ikke et økonomisk hensyn, der nødvendiggør én enkelt kontrakt. Man kan argumentere for, at det ikke er økonomisk fordelagtigt for Kammeradvokaten, hvis aftalen teoretisk kan adskilles. Det kan dog ikke tillægges betydning jf. vurderingens *objektive* præg.

Det underbygges af *PM m.fl.* Selvom den konkrete sag angik undtagelsernes forenelighed med de EU-retlige principper, og ikke en vurdering af en blandet kontrakt, viser dommen, at de undtagne ydelser har en særlig karakter, der gør, at de ikke kan sammenlignes med de ydelser, der er omfattet af udbudsdirektivet. EU-Domstolen lagde her særligt vægt på, at tavshedspligten og relationen mellem advokat og klient tilsiger, at der skal kunne være frit valg af advokat. På den baggrund kan det anføres, at der også bør være et teoretisk ”*frit valg*” for ordregiver i forhold til, om den ønsker at udbyde light- og undtagne juridiske tjenesteydelser i én samlet blandet kontrakt eller i særskilte delkontrakter jf. udbudslovens § 26, stk. 2 og 3. At man ikke skulle kunne skille dem ad, ville gøre det illusorisk overhovedet at have en sådan opdeling af juridiske tjenesteydelser.

Opsummerende vurderes Kammeradvokataftalens dele for objektivt adskillelige. Det er derfor ikke relevant at forholde sig til *scenarie 3*. Ifølge udbudslovens § 26, stk. 2 og 3 efterlader det ordregiver med to muligheder, herunder at tildele særskilte kontrakter eller én samlet kontrakt. Ordvalget ”*altid frit*” i præambelbetragtning nr. 11 afspejler et skøn hos ordregiver, der antages at have valgfrihed mellem *scenarie 1* og *scenarie 2* jf. figur 6. Lovbemærkningerne præciserer dog, at opdelingen ikke må ske med henblik på at omgå udbudsreglerne jf. udbudslovens § 2, stk. 2.³¹²

Hvis der tildeles særskilte kontrakter, skal de udbydes efter de regler, der gælder for dem hver især jf. udbudslovens § 26, stk. 2. Det er ”*de særlige kendetegn ved den enkelte kontrakt*”, der afgør

³¹² Forslag til udbudsloven, s. 199 ff.

udbudspigten.³¹³ Hvad der ligger heri, er ikke nærmere beskrevet, men antageligvis skal man kigge på karakteristikken af den pågældende ydelse og sammenholde med det regelsæt – eller mangel på samme – som hver kontrakt vil falde ind under.³¹⁴ Ifølge *Ølykke m.fl.* finder ”opdel-eller-forklar”-princippet³¹⁵ anvendelse, hvilket taler ind i et overordnet konkurrencehensyn om at skabe mest mulig konkurrence ved at opfordre til at opdele i flere kontrakter. Hvis staten skulle vælge at udbyde særskilte kontrakter for Kammeradvokataftalens vedkommende i dag, ville en særskilt kontrakt bestående af juridiske light-tjenesteydelser skulle udbydes efter light-regimet, hvorimod staten isoleret set ville kunne undtage en særskilt kontrakt bestående af undtagne ydelser.

Hvis der derimod tildeles én samlet kontrakt, finder udbudsloven anvendelse for den samlede kontrakt, såfremt den del af kontrakten, der er omfattet af light-regimet, overstiger tærskelværdien herfor jf. udbudslovens § 26, stk. 3. Værdien af de undtagne juridiske tjenesteydelser er her uden betydning. Hensynet er, at det ikke skal være muligt at undtage den samlede kontrakt ved at sammenkoble udbudspligtige ydelser med undtagne ydelser.³¹⁶ At udbudspigten trumfer, afspejler det udbudsretlige formål om konkurrence, og vigtigheden af at offentlige kontrakter konkurrenceudsættes. Det afgørende er, om rådgivningsydelserne overstiger tærskelværdien, hvilket må antages at være tilfældet med en så omfattende aftale som Kammeradvokataftalen. Hvis man skulle udbyde Kammeradvokatorordningen i dag, ville den som en *samlet* kontrakt skulle udbydes efter light-regimet.

4.5 Delkonklusion

Problemformuleringen har givet anledning til at kortlægge udbudspigten for juridiske tjenesteydelser. Analysen har først og fremmest vist, at juridiske tjenesteydelser er gået fra at være omfattet af 2004-udbudsdirektivets bilag II B – i henhold til hvilken Kammeradvokataftalen er

³¹³ 2014-udbudsdirektivets præambelbetragtning nr. 12.

³¹⁴ Steinicke, Michael. (2019), s. 203 f.

³¹⁵ Ølykke, Grith Skovgaard m.fl. (2022), s. 422. Princippet fremgår 2014-udbudsdirektivets præambelbetragtning nr. 49 og er implementeret i udbudslovens § 49, stk. 2. Bestemmelsen tilsiger, at såfremt ordregiver ikke opdeler en kontrakt, hvor det ellers var muligt, skal den oplyse baggrunden herfor. Se nærmere om ”opdel-eller-forklar”-princippet i Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 150 ff.

³¹⁶ Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 127.

indgået uden udløb – til enten at være omfattet af light-regimet eller helt undtaget, hvilket skyldes et politisk kompromis under forhandlingerne til 2014-udbudsdirektivet.

Idet Kammeradvokataftalen indeholder B-tjenesteydelser, *kan* der opstå en gennemsigtighedsforpligtelse i medfør af traktatens principper, hvis der foreligger klar grænseoverskridende interesse. Der findes dog ikke holdepunkter herfor for den samlede aftale, men måske på dele heraf grundet den høje kontraktværdi, udviklingen af et indre marked og legal tech.

Efter 2014-udbudsdirektivet er juridiske tjenesteydelser som udgangspunkt underlagt af light-regimets lempeligere procedureregler, i det omfang de ikke er omfattet af undtagelserne. De undtagne juridiske tjenesteydelser tæller bl.a. advokaters juridiske repræsentation og rådgivning i forbindelse med retssager, der dog skal fortolkes restriktivt. Negativt afgrænset vil light-juridiske tjenesteydelser udgøre rådgivning, der enten ikke ydes i forbindelse med en retssag eller af en advokat. Derfor benytter afhandlingen terminologien ”rådgivningsydelser” og ”retssagsydelser”.

Formålet med at undtage visse juridiske tjenesteydelser er udledt gennem en analyse af forarbejderne til 2014-udbudsdirektivet og retspraksis: For det første har disse ydelser en begrænset grænseoverskridende interesse, hvilket forklarer, hvorfor andre omfattes af light-regimet. For det andet viser *PM m.fl.*, at retssagsydelserne er komplekse tillidsgoder, der ikke er udbudseggede. At de leveres i forbindelse med en verserende sag, gør, at de er underlagt en streng tavshedspligt, der dels gør dem svære at beskrive, dels gør dem uegnede til offentliggørelse. Det understøttes af et generelt princip om frit valg af advokat, ligesom der generelt anerkendes et særligt tillidsforhold mellem advokat og klient. For det tredje tages der hensyn til medlemsstaternes forskellige traditioner, hvilket formuleringen ”*kammeradvokater*” i præambelbetragtning nr. 25 er eksempel på. At visse juridiske tjenesteydelser er undtaget udbudsreglerne, skal forstås definitivt. Afhandlingen finder ikke, at det er fastslået med tilstrækkelig klarhed, at traktatens principper skulle kunne forpligte til en art konkurrenceudsættelse. Det begrundes bl.a. med deres særlige kendetegn, ligesom det vil gå imod EU-lovgivers hensigt.

Kammeradvokataftalen indeholder både rådgivningsydelser og retssagsydelser, hvilket kvalificerer den til en blandet kontrakt. Udbudspligten for en blandet kontrakt bestående af ydelser, der henholdsvis er omfattet og undtaget udbudsreglerne, afhænger først og fremmest af, om kontrakten

objektivt kan adskilles. Ifølge EU-Domstolens praksis skal det vurderes ved at se på kontraktens sammenhæng, hvor navnlig økonomiske hensyn kan godtgøre, at der skal tildeles én enkelt kontrakt. Rådgivningsydelser og retssagsydelser, der begge indgår i Kammeradvokataftalen, vurderes at være delelige. Selvom det i nogle tilfælde kan være svært at afsondre dem fra hinanden jf. betingelsen om ”*høj sandsynlighed*”, taler ydelsernes respektive særpræg, herunder om den juridiske opgave udføres i forbindelse med en retssag eller ej, for, at de kan adskilles objektivt. Det understøttes af, at tjenesteydelser ikke indebærer en teknisk forbundethed, ligesom der for Kammeradvokataftalens vedkommende heller ikke foreligger en økonomisk grund, udover aftaleparternes eget økonomiske incitament, der dog ikke har betydning.

For Kammeradvokataftalens vedkommende betyder det, at *hvis* den skulle i udbud i dag, ville staten have frit valg mellem at tildele den som én samlet kontrakt eller i særskilte kontrakter, hvor sidstnævnte i høj grad tjener et konkurrencehensyn. Det er afhandlingens vurdering, at Kammeradvokataftalen i sin nuværende form *ville* være udbudspligtig efter reglerne i light-regimet.

5. Udbudsretlige muligheder for at ændre i Kammeradvokataftalen

I sidste afsnit blev det vurderet, om Kammeradvokatorordningen i sin nuværende form ville være udbudspligtig efter gældende udbudsret. Det er imidlertid ekspertgruppens vurdering, at hvis statens advokatindkøb skulle tilrettelægges forfra, ville det ikke være som i dag.³¹⁷ I stedet anbefales øget konkurrenceudsættelse.³¹⁸ Det lægger op til at vurdere mulighederne for at ændre i den nuværende aftale inden for de udbudsretlige rammer, herunder om konkurrenceudsættelse af dele heraf iværksætter en udbudspligt. Indledningsvist uddybes ændringsbehovet ([afsnit 5.1](#)). Med afsæt i udvalgte ændringsregler ([afsnit 5.2](#)) forholder afhandlingen sig til, i hvilket omfang øget konkurrenceudsættelse anses for en ændring af grundlæggende elementer ([afsnit 5.3](#)).

5.1 Ændringsbehovet

Det er ikke usædvanligt, at der opstår behov for at foretage ændringer i en kontrakt efter indgåelsen. Det gælder også offentlige kontrakter, der ofte er komplekse og længerevarende, hvilket gør det vanskeligt på forhånd at tage højde for alle tænkelige forhold.³¹⁹ For eksempel kan et politisk ønske gøre det nødvendigt at overveje en kontrakts fremtid³²⁰ – Kammeradvokatorordningen er her ingen undtagelse. Aftalen er kendetegnet ved at indeholde komplekse ydelser af stor værdi og betydning for samfundet. Desuden er der tale om en knap 90 år gammel ordning, hvor indkøbsbehovene generelt må forventes at ændre sig over tid. Som fremhævet i indledningen har ordningen ofte været til debat, og der efterspørges fortsat øget konkurrence om statens advokatindkøb. Selvom udbudsretten ikke interesserer sig for årsagen til, at der foretages en kontraktændring³²¹, gør disse

³¹⁷ Ekspertgruppen. (2024a), s. 8, 52 f. og 58.

³¹⁸ Ekspertgruppen. (2024a), s. 11. Af ekspertgruppens anbefaling nr. 3 fremgår, at ”[s]tatens indkøb af advokatydelse bør konkurrenceudsættes i højere grad. Det anbefales, at konkurrencen på området for statens indkøb af advokatydelse øges, og der opstilles på den baggrund tre modeller for en øget konkurrenceudsættelse (modeller uddybes nedenfor). Alle tre modeller vil skulle implementeres gradvist”.

³¹⁹ Liljenbøl, Morten Wahl & Balle, Jens. (2016). Ændringer af udbudte kontrakter II. I: Hagel-Sørensen, Karsten. (Red.). *Aktuel udbudsret II* (1. udgave) (s. 387-431). København: Jurist og Økonomforbundets Forlag, s. 388.

³²⁰ Gausdal, Maria Edith Lindholm & Hamer, Carina Risvig. (2023), s. 309, hvorefter eksempler på ændringsbehov kan være teknologisk udvikling, ny forskning eller viden eller det politiske efterspil i forbindelse med krigen i Ukraine.

³²¹ EU-Domstolens dom af 7. september 2016 i sag C-549/14, *Finn Frogne*, præmis 32.

ændringsbehov det relevant at overveje de udbudsretlige implikationer af en ændring i ordningen, herunder med ekspertgruppens anbefaling som springbræt.

Alternativet til at ændre i en kontrakt er at opsige aftaleforholdet, hvilket ofte er forbundet med et stort ressourceforbrug og -tab i forbindelse med at bringe aftalen til ophør.³²² Eksempelvis indebærer ekspertgruppens model 3³²³, at Kammeradvokataftalen opsiges i sin helhed. Fokus for nærværende afsnit er ikke på opsigelse af *hele* aftalen, med derimod på ændringer i den eksisterende, hvorfor model 3 ikke inddrages. Såfremt Kammeradvokataftalen opsiges i sin helhed, skal udbudspligten for statens efterfølgende indkøb vurderes efter nugældende udbudsret jf. afsnit 4.

5.2 Udbudsrettens ændringsregler

Udbudsretten regulerer den prækontraktuelle fase for det offentliges indkøb. Med andre ord ophører udbudsreglerne, når kontrakten er indgået, hvorefter kontrakten underlægges den almindelige kontraktret og aftalefrihed.³²⁴ Dette udgangspunkt modificeres imidlertid med udbudsreglerne, idet EU-Domstolen har fastslået i *Succhi di Frutta*, at ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet rækker ind i kontraktforholdet og sætter grænser for, hvilke ændringer man kan foretage.³²⁵ Hvis der frit kunne ændres i en kontrakt efter et udbud, vil udbudsrettens formål om at skabe konkurrence om offentlige kontrakter reelt blive undergravet.

2004-udbudsdirektivet indeholdt ikke regler om, hvorvidt ordregiver kunne foretage ændringer i en kontrakt efter kontraktindgåelsen. I stedet var EU-Domstolens praksis retningsgivende for ændringshåndteringen i udbudsretlig sammenhæng, først med *Succhi di Frutta*, og senere med

³²² Hansen, Kim Lundgaard & Offersen, René. (2016). *Udbudsprocessen* (2. udgave). København: Karnov Group, s. 107.

³²³ Ekspertgruppen. (2024a), s. 15, hvorefter "[m]odel 3 vil give størst mulig konkurrence om hele statens advokatindkøb [...] der vil ske en opsigelse af kammeradvokataftalen".

³²⁴ Hamer, Carina Risvig. (2017). Grænseflader mellem kontraktret og udbudsret - særligt om sanktionen uden virkning af offentlige kontrakter. I: Clausen, Nis Jul. *Festskrift til Hans Viggo Godsk Pedersen* (1. udgave) (s. 171-184). København: Djøf Forlag, s. 172.

³²⁵ EU-Domstolens dom af 29. april 2004 i sag C-496/99 P, *Succhi di Frutta*, præmis 125.

Presstext, som fortsat anses for den ledende dom på området. Her specificerede EU-Domstolen de nærmere kriterier for, hvornår en ændring er væsentlig nok til, at den kræver nyt udbud.

Presstext omhandlede en aftale indgået mellem den østrigske stat og et nyhedsagentur om forskellige nyhedsagenturydelser. Efterfølgende blev nyhedsagenturet erstattet af dets datterselskab som ny aftalepart, ligesom parterne indgik to tillæg i aftalen om prisregulering³²⁶ og forlængelse af opsigelsesperioden. Ud fra sagens konkrete omstændigheder fandt EU-Domstolen *ikke*, at der havde været tale om så væsentlige ændringer, at der skulle ske fornyet udbud.³²⁷

Af relevans for retstilstanden formulerede EU-Domstolen følgende test: Ændringer i en offentlig kontrakt medfører indgåelse af en ny kontrakt, når de er afgørende forskellige fra bestemmelserne i den oprindelige aftaler, og derimod viser, at det var parternes vilje at genforhandle aftalens grundlæggende elementer.³²⁸

I den forbindelse opstillede EU-Domstolen tre grundmomenter, der skal tages i betragtning ved vurderingen af, om en ændring er *væsentlig*, hvis:³²⁹

- 1) *Ændringen ville have gjort det muligt for andre tilbudsgivere end de oprindeligt antagne at deltage, eller ville have gjort det muligt at acceptere et andet bud, end det som oprindeligt blev antaget;*
- 2) *Ændringen i betydeligt omfang udvider aftalen; eller*
- 3) *Ændringen ændrer aftalens økonomiske balance til fordel for tilslagsmodtageren.*

Momenterne er ikke kumulative. Hvis ét er til stede, betragtes kontrakten som væsentligt ændret, hvilket medfører, at der reelt er tale om en ny kontrakt og dermed krav om fornyet udbudspligt. EU-

³²⁶ EU-Domstolens dom af 19. juni 2008 i sag C-454/06, *Presstext*, præmis 12-23, hvorefter kontraktens priser blev omregnet fra østrigske schilling til euro (som følge af Østrigs indtræden i EU i mellemtiden), samt en forhøjelse af rabatsatsen fra 15% til 25%.

³²⁷ EU-Domstolens dom af 19. juni 2008 i sag C-454/06, *Presstext*, præmis 54, 70 og 88.

³²⁸ *Ibid.*, præmis 34.

³²⁹ *Ibid.*, præmis 35-37.

Domstolens test kan læses som, at den nye kontrakt *post* ændringen reelt erstatter den oprindelige. Det taler for, at en væsentlig ændring medfører udbudspligt for *hele* kontrakten.³³⁰

Grundmomenterne er kodificeret i 2014-udbudsdirektivets artikel 72 og gennemført i udbudslovens § 178, stk. 2, nr. 1-3.³³¹ Behovet for kodificering opstod, fordi det – selvom EU-Domstolen havde opstillet betingelser for, *hvornår* der er tale om væsentlige ændringer – ikke var fastslået med tilstrækkelig tydelighed, *om* ændringerne krævede en ny udbudsprocedure eller ej.³³²

Kommissionens grønbog fremhævede, at manglende regulering herom kunne få alvorlige følgevirkninger for ligebehandlingen af tilbudsgivere samt for korrektheden af offentlige indkøb på et mere generelt plan.³³³

Hvor 2014-udbudsdirektivet anvender terminologien ”*væsentlig ændring*” i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis, bruger udbudsloven formuleringen ”*ændring af grundlæggende elementer*”.³³⁴ Udbudslovens omformulering sigter alene mod at skabe klarhed og tilpasning med den danske retstradition og ændrer ikke på det materielle indhold af bestemmelsen.³³⁵

³³⁰ Det kan dog variere, om det er *hele* kontrakten eller kun *ændringen*, der vil kunne erklæres for uden virkning som følge af ændringen. Se eksempelvis Klagenævnet for Udbuds kendelse af 4. maj 2016, *CGI Danmark A/S mod Moderniseringsstyrelsen* s. 39, hvor kun ”*Tillæg 2 om videreudvikling til Kontrakt om drift og applikationsforvaltning af Statens Lønssystem*” blev erklæret for uden virkning og bragt til ophør. Se nærmere Hamer, Carina Risvig. (2023). *Modification of contracts in Denmark. I: Dragos, Dacian m.fl. (Red.). Contact changes: The Dark Side of EU Procurement Law* (1. udgave) (s. 96-108). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, s. 105.

³³¹ Forslag til udbudsloven, s. 199 ff.

³³² 2014-udbudsdirektivets præambelbetragtning nr. 107, hvorefter ”*[d]et er nødvendigt præcisere de vilkår, hvorunder ændringer af en kontrakt, der stadig er i kraft, kræver en ny udbudsprocedure under hensyntagen til EU-Domstolens relevante retspraksis*”.

³³³ Kommissionens grønbog, s. 25.

³³⁴ Udbudslovens § 24, nr. 37 definerer dette som ”*en ændring, der kan have påvirket potentielle ansøgere eller tilbudsgiveres deltagelse i den omhandlede udbudsprocedure eller fordrejet konkurrencen mellem ansøgere eller tilbudsgivere, såfremt ændringen havde fremgået af den oprindelige procedure for indgåelse af kontrakt*”.

³³⁵ Forslag til udbudsloven, s. 46.

5.2.1 Ændring af grundlæggende elementer

Efter udbudslovens § 178, stk. 2 foreligger der en ændring af grundlæggende elementer, når ændringen bevirker, at ”*kontrakten eller rammeaftalens overordnede karakter er væsentlig forskellig fra den oprindelige kontrakt*”. Retsvirkningen er, at ordregiver skal gennemføre en ny udbudsprocedure jf. udbudslovens § 178, stk. 1. Såfremt der foretages en ændring af et grundlæggende element, *uden* at aftalen sendes i udbud, vil det betragtes som en ulovlig direkte tildeling, og kontrakten risikerer at blive erklæret for uden virkning.³³⁶ De tre grundmomenter, som er gennemført i udbudslovens § 178, stk. 2, nr. 1-3³³⁷, vil altid udgøre ændringer af grundlæggende elementer. Oplistningen er ikke udtømmende, og det vil bero på en konkret vurdering, om den *ændrede* kontrakt er afgørende forskellig fra den *oprindelige*, medmindre andet følger af udbudslovens §§ 179-183.³³⁸

5.2.1.1 Ændring der forrykker konkurrencefeltet

Ifølge *det første grundmoment* er en ændring, der indfører betingelser, som ville have givet adgang for andre tilbudsgivere, eller hvis den havde ført til et andet tildelingsresultat, en ændring af grundlæggende elementer jf. udbudslovens § 178, stk. 2, nr. 1. Afgørende er, om den pågældende ændring forrykker *konkurrencefeltet* enten hvis i) kredsen af tilbudsgivere eller ii) de indkomne tilbud havde set anderledes ud, såfremt ændringen havde været kendt fra start. Vurderingen berører både den potentielle og aktuelle konkurrence³³⁹, og er i høj grad baseret på et hypotetisk tankeeksperiment om, *hvad der kunne være sket, hvis ændringen havde været inkluderet i den oprindelige kontrakt*³⁴⁰. Det er imidlertid ikke uden udfordringer, og særligt når der i Kammeradvokatordningens tilfælde ikke er noget udbud at sammenligne med, men dog ikke til hinder herfor jf. *Presstext*, hvor kontrakten blev indgået *inden* Østrigs indtræden i EU.³⁴¹ Det

³³⁶ Klagenævnslovens § 17, stk. 1, nr. 1.

³³⁷ Udbudslovens § 178, stk. 2, nr. 4 behandles ikke jf. [afsnit 1.3](#).

³³⁸ Forslag til udbudsloven, s. 200.

³³⁹ Poulsen, Sune Troels m.fl. (2022), s. 634.

³⁴⁰ Indén, Tobias. (2019). Contract performance. I: Steinicke, Michael m.fl. *Brussels Commentary EU Public Procurement Law* (1. udgave) (s. 752-778). London: Bloomsbury Publishing, s. 773.

³⁴¹ EU-Domstolens dom af 19. juni 2008 i sag C-454/06, *Presstext*, præmis 10, 14, 16 og 21, hvorefter aftalen blev indgået i 1994 og ændringerne blev foretaget i 2000, 2001 og 2005. Østrig blev medlem af EU 1. januar 1995. Se nærmere EU. *EU's historie 1990-1999*.

antages alligevel at være nemmere at vurdere, om en ændring i Kammeradvokatordningen *hypotetisk set* kunne have medført en anden *tilbudsgiverkreds*, end et andet *tildelingsresultat*, hvorfor første del af bestemmelsen er i fokus.

I forhold til tilbudsgiverkredsen kan Klagenævnets praksis bruges som pejlemærke for, hvad der skal indgå i vurderingen. I *Alsvognen I/S mod Fynbus m.fl.* fandt Klagenævnet, at ændringen af et mindstekrav var ”*egnet til at afholde potentielle tilbudsgivere fra at afgive tilbud*”.³⁴² Selvom ændring af mindstekrav ofte anses for ændringer af grundlæggende elementer³⁴³, er formuleringen illustrativ, da det springende punkt var, om ændringen var *egnet* til at forrykke konkurrencesituationen, hvilket harmonerer med bestemmelsens hypotetiske islæt. I *Joint Venture Salini-Impregilo-Samsung-Bunte mod Femern A/S* fandt Klagenævnet omvendt ikke, at der var indicier for, at tilbudskredsen kunne have set anderledes ud, idet det ”*ikke er sandsynliggjort, at der på det omhandlede marked er aktører, som ville have ønsket at deltage*”. Klagenævnet lagde bl.a. vægt på, at der var tale om Nordeuropas hidtil største anlægsprojekt, og at ansøgerlisten ”*som forventet*” havde omfattet alle kendte aktører på markedet.³⁴⁴ Af kendelsen kan udledes, at tilbudsgiverkredsen skal vurderes ud fra det marked, som de pågældende ydelser befinder sig på.

Om en tilbudsgiverkreds havde set anderledes ud, enten som følge af manglende interesse eller kapacitet, er ofte tilfældet, når der er tale om en ændring af ydelsens *art* eller en reduktion i ydelsens *omfang*. Flere virksomheder vil formentlig være i stand til at afgive tilbud, især hvis kontrakten oprindeligt henvendte sig til store virksomheder, men med ændringen åbner op for også mindre virksomheder.³⁴⁵ Det behandles yderligere i afsnit 5.2.1.2 og afsnit 5.2.1.3 ud fra en antagelse om betingelsernes samspil.

³⁴² Klagenævnet for Udbuds kendelse af 19. maj 2020, *Alsvognen I/S mod Fynbus m.fl.*, s. 27. Det bemærkes, at Klagenævnet for Udbuds kendelse er stadfæstet ved Retten i Svendborgs dom af 12. maj 2022 i BS-14560/2021-SVE.

³⁴³ Gausdal, Maria Edith Lindholm & Hamer, Carina Risvig. (2023), s. 315.

³⁴⁴ Klagenævnet for Udbuds kendelse af 12. april 2016, *Joint Venture Salini-Impregilo-Samsung-Bunte mod Femern A/S*, s. 11. Derudover lagde Klagenævnet også vægt på, at ændringen at kontraktperioden ”*skyldes forhold knyttet til kendte betingelser om myndighedsgodkendelse, og at en forlængelse af kontraktperioden reelt er helt sædvanlig i infrastrukturprojekter og andre større anlægsbyggerier*”.

³⁴⁵ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2024, december), s. 263.

5.2.1.2 Ændring af den økonomiske balance til leverandørens fordel

Ifølge *det andet grundmoment* er en ændring i aftalens økonomiske balance til fordel for leverandøren også grundlæggende jf. udbudslovens § 178, stk. 2, nr. 2. Ifølge lovbemærkningerne skal aftalens balance skal forstås som ”*balancen mellem ydelse og modydelse*”, og den nærmere genstand er *økonomiske* ændringer. Det tæller eksempelvis ”*ændringer i fordelingen af risici mellem ordregiver og leverandør eller ændringer, der medfører reduktion af leverandørens omkostninger uden tilsvarende reduktion i prisen på kontraktens ydelse*”.³⁴⁶

Bestemmelsen sigter mod ændringer, der medfører en fordel for *leverandøren*, hvorimod ændringer til fordel for *ordregiver* (som udgangspunkt) ikke er omfattet.³⁴⁷ Det harmonerer med udbudsrettens formål, nemlig at man undgår en situation, hvor leverandøren får en fordel, eksempelvis en merydelse, som ikke har været konkurrenceudsat.³⁴⁸ En ændring til fordel for ordregiver kan dog udgøre en ændring af et grundlæggende element efter omstændighederne.³⁴⁹

Her kan peges på det scenarie, hvor ordregivers fordel *også* er til leverandørens fordel. Det var tilfældet i *EG A/S mod Egedal Kommune*, der omhandlede en prisnedsættelse på 75%, hvilket åbenbart er til ordregivers fordel, hvilket Klagenævnet erklærede sig enig i.³⁵⁰ Dog udtalte Klagenævnet, at ”*[e]n individuel prisnedsættelse vil bidrage til at modvirke, at kommunen på et senere tidspunkt opsiger kontrakten, hvilket alt andet lige må anses for en fordel for leverandøren*”. Eftersom det var i leverandørens interesse at acceptere prisnedsættelsen for at sikre sig kommunen som fortsat kunde og dermed også imod opsigelse, var der sket en ændring af den økonomiske balance til fordel for leverandøren jf. udbudslovens § 178, stk. 2, nr. 2. I den forbindelse lagde Klagenævnet vægt på, at leverandøren herved ”*uden direkte konkurrence fra andre kan opnå kontrakten på trods af, at virksomheden tidligere har tilbudt væsentligt højere og måske ikke*

³⁴⁶ Forslag til udbudsloven, s. 199.

³⁴⁷ Ibid., s. 199.

³⁴⁸ Hamer, Carina Risvig. (2016), s. 732

³⁴⁹ Forslag til udbudsloven, s. 199.

³⁵⁰ Klagenævnet for Udbuds kendelse af 19. august 2020, *EG A/S mod Egedal Kommune*, s. 43, hvor Klagenævnet med henvisning til lovbemærkningerne udtalte, at ”*det kan ikke føre til en anden vurdering, at ændringen også er til fordel for ordregiveren, Egedal Kommune*”.

(længere) konkurrencedygtige priser [og herved] modvirke, at ordregiveren beslutter at iværksætte en konkurrenceudsættelse med risiko for, at virksomheden i konkurrence med andre virksomheder ikke opnår kontrakten”. Det taler ind i kernen af ændringsreglernes formål – netop at sikre at der ikke foretages ændringer, som burde have været konkurrenceudsat.

Når en ændring både er til ordregiver og leverandørens fordel, skal den samlede effekt vurderes jf. formuleringen ”balancen mellem ydelse og modydelse”. Her bør indgå, om ”ulempene overstiger eller i hvert fald eliminerer fordelene sådan, at den samlede økonomiske balance i kontrakten ikke ændres til fordel for leverandøren”³⁵¹, hvilket formentlig var grunden til, at Klagenævnet fandt, at tilfældet samlet faldt under udbudslovens § 178, stk. 2, nr. 2.

Hvis ændringen derimod *kun* eller *mest* er i ordregivers favør, vil den stadig kunne udgøre en ændring af grundlæggende elementer, men snarere efter udbudslovens § 178, stk. 2, nr. 1. De nærmere omstændigheder kunne være, at ordregiver vælger at skære en opgave til, hvorved den økonomiske balance således tipper mod ordregiver.³⁵² I mange tilfælde vil en reduktion af aftalens omfang også afstedkomme en prisnedsættelse. Med afsæt i generaladvokat Kokotts udtalelse i *Presstext* kan der argumenteres for, at der formentlig skal mere til, før en prisnedsættelse medfører pligt til fornyet udbud. Her fremgik, at ”risikoen ved konkurrencefordrejning er mindre ved prisnedsættelser [...] og bevirker normalt [...] en forbedring af kontraktens rentabilitet”³⁵³, hvilket også understøttes af litteraturen.³⁵⁴ Omvendt kan en reduktion også være egnet til at forrykke konkurrencefeltet, idet flere egnede og interesserede tilbudsgivere har mulighed for at byde ind.

³⁵¹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2024, december), s. 264.

³⁵² Hamer, Carina Risvig. (2016). *Grundlæggende udbudsret* (1. udgave). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 732.

³⁵³ Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse fremsat den 13. marts 2008 i EU-Domstolens dom af 19. juni 2008 i sag C-454/06, *Presstext*, præmis 89.

³⁵⁴ Brown, Adrian. (2008). *When do changes to an existing contract amount to the award of a new contract for the purposes of the EU procurement rules? Guidance at last in Case C-454/06*. Public Procurement Law Review, vol.6 (s. 253-267), s. 262, hvorefter ”[i]t is clear that amending prices downwards is much less likely to trigger a requirement to re-tender. This approach is fair and reasonable, since third parties are not prejudiced by an authority imposing lower prices on the supplier than those offered in the original tendering procedure and included in the initial contract”.

5.2.1.3 Ændring der betydeligt udvider aftalens anvendelsesområde

Ifølge *det tredje grundmoment* er en ændring, der medfører en betydelig udvidelse af kontrakten eller rammeaftalens anvendelsesområde, også grundlæggende jf. udbudslovens § 178, stk. 2, nr. 3. Udvidelserne kan være *kvantitative* såvel som *kvalitative*.³⁵⁵ Hvor de *kvantitative* vedrører ændringer i kontraktens *omfang* (levering af mere af den samme ydelse), angår de *kvalitative* kontraktens *art* (levering af en helt anden ydelse). Selvom begge omfattes, er adgangen til lovligt at udvide kontraktens *omfang* efter alt at dømme større, end den er for kontraktens *art*.³⁵⁶

Betingelsen ”*betydelig udvidelse*” indebærer, at ændringen skal være større end bagatelgrænsen i udbudslovens § 180³⁵⁷ og være ”*tilstrækkelig stor til, at ændringen efter en konkret vurdering anses for parternes vilje til at genforhandle aftalens grundlæggende elementer*”³⁵⁸. Det er ikke nok, at ændringen overskrider bagatelgrænsen på eksempelvis 10% af kontraktens værdi for tjenesteydelseskontrakter³⁵⁹, idet lovbemærkningerne ikke udelukker, at ”*en udvidelse af en kontrakts anvendelsesområde, der er større end værdierne i § 180 kan tillades uden gennemførelse af en ny udbudsprocedure i henhold til denne lov*”. Det underbygges af, at de øvrige betingelser i udbudslovens § 178, stk. 2 fortsat skal overholdes.³⁶⁰

Abbott Laboratories A/S mod Region Syddanmark er et eksempel på, at betingelserne skal ses i sammenhæng med hinanden. Udover at Klagenævnet fandt, at ændringen ”*såvel kvalitativt som kvantitativt [lå] betydeligt ud over*” den oprindelige aftale og dermed udgjorde en ”*betydelig*

³⁵⁵ Forslag til udbudsloven, s. 200.

³⁵⁶ Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 761.

³⁵⁷ Udbudslovens § 180, stk. 1, hvorefter ændringer ikke anses som ændringer af grundlæggende elementer, når værdien af ændringerne er lavere end i) tærskelværdierne i § 6 og ii) 10% af værdien af den oprindelige kontrakt, for så vidt angår tjenesteydelses- og vareindkøbskontrakter, eller lavere end 15 pct. af værdien af den oprindelige kontrakt, for så vidt angår bygge- og anlægskontrakter.

³⁵⁸ Lovforslag til udbudsloven, s. 200.

³⁵⁹ Dog tyder praksis på, at hvis bagatelgrænsen overskrides ”*betragteligt*” eller ”*væsentligt*”, vil det formentlig veje tungt i forhold til, om der foreligger en ændring af grundlæggende elementer. Se eksempelvis EU-Domstolens dom af 22. april 2010 i sag C-423/07, *Kommissionen mod Spanien*, præmis 61 og EU-Domstolens dom af 29. april 2010 i sag C-160/08, *Kommissionen mod Tyskland*, præmis 100-101.

³⁶⁰ Forslag til udbudsloven, s. 200.

udvidelse af kontraktens anvendelsesområde”, blev der også lagt vægt på, at ændringen havde ”*et omfang og en karakter, som gør det muligt, at der ville have været andre deltagere i udbudsprocessen, eller at udbuddet havde fået et andet udfald*”.³⁶¹ Det indikerer, at også udbudslovens § 178, stk. 2, nr. 1 har været i spil.

Spørgsmålet er, om det samme gør sig gældende, når ændringen medfører en *reduktion* af kontraktens anvendelsesområde? Dette havde EU-Domstolen svaret på i *Finn Frogne*.³⁶² Her var der tale om en forligsmæssig beslutning om at reducere aftalens omfang, fordi leverandøren viste sig ikke at være i stand til at levere den aftalte ydelse. Efter forliget omfattede kontrakten nu kun levering af et radiokommunikationssystem, der udgjorde under 10% af den oprindelige kontrakt.³⁶³ Konkret udtalte EU-Domstolen, at ”*en ændring af elementerne i en kontrakt, der består i en reduktion af omfanget af kontraktens genstand, kan have den virkning, at et større antal erhvervsdrivende vil være i stand til at fremsætte tilbud*”. I den konkrete sag blev der lagt vægt på, at ”*denne kontrakts oprindelige omfang bevirkede, at alene store virksomheder var i stand til at melde sig som ansøgere eller fremsætte et tilbud*”. Med ændringen blev kontrakten nu også ”*interessant for mindre erhvervsdrivende*”, hvilket skal ses i lyset af den anseelige reduktion.³⁶⁴

Tilsvarende kan der peges på ældre praksis fra Klagenævnet i *Rengøringsgrossisten mod Skive Kommune*, hvor en entreprise ”gik fra” ”*at omfatte rengøring og vinduespolering til kun at omfattet rengøring*”³⁶⁵, hvilket betragtes som en ændring i kontraktens *art*. Dét fandt Klagenævnet var i strid med de udbudsretlige principper, hvilket formentlig skyldes, at klager ikke beskæftigede sig med vinduespolering.³⁶⁶ Selvom kendelsen er af ældre dato – og endda inden *Presstext* – kan den tages

³⁶¹ Klagenævnet for Udbuds kendelse af 14. december 2015, *Abbott Laboratories A/S mod Region Syddanmark*, s. 30.

³⁶² EU-Domstolens dom af 7. september 2016 i sag C-549/14, *Finn Frogne*.

³⁶³ Ibid., præmis 9 og 11.

³⁶⁴ Ibid., præmis 29.

³⁶⁵ Klagenævnet for Udbuds kendelse af 6. juni 2007, *Rengøringsgrossisten mod Skive Kommune*, s. 5, hvorefter indklagede gjorde gældende, at der var tale om ”*en fejl, at vinduespolering blev nævnt i annoncen i Skive Folkeblad og i udbudsbekendtgørelsen*”.

³⁶⁶ Klagenævnet for Udbuds kendelse af 6. juni 2007, *Rengøringsgrossisten mod Skive Kommune*, s. 2 og 5-6, hvor Klagenævnet alene udtalte, at ”*[s]om følge af de konstaterede uoverensstemmelser tages påstanden til følge*”.

til indtægt for, at ændringer i kontraktens *art* i høj grad kan påvirke konkurrencefeltet. I den forbindelse bør det vurderes, om ændringen bevirker, at der reelt er tale om et andet marked.³⁶⁷ Ovenstående understreger, at betingelsen om udvidelse (og reduktion) også skal ses i sammenhæng med udbudslovens § 178, stk. 2, nr. 1.

5.2.2 Særligt om ændringsklausuler

I udbudsretlig sammenhæng er det muligt at tage højde for ændringer allerede i selve kontrakten, og dermed imødekomme et ændringsbehov på et senere tidspunkt. På den måde er ordregiver ikke forpligtet til at gennemføre et nyt udbud jf. udbudslovens § 178, stk. 1 modsætningsvist. I den situation vil der være tale om en ændring *i medfør af* kontrakt og ikke *af* kontrakten.³⁶⁸

EU-Domstolen anerkendte muligheden for at foretage ændringer *i medfør af* kontrakten i *Succhi di Frutta*. Her havde ordregiver foretaget en ændring i betalingsbetingelserne, hvorefter ferskener kunne anvendes som betalingsmiddel i stedet for æbler og appelsiner.³⁶⁹ I sin dom udtalte EU-Domstolen, at ændringen *ville have været* i overensstemmelse med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed, såfremt ordregiver ”*havde fastsat en mulighed for under bestemte omstændigheder at ændre tilslagsmodtagernes betalingsvilkår ved navnlig præcist at bestemme, under hvilke betingelser den frugt, der udtrykkeligt er nævnt som betaling af de omhandlede leveringer, kan erstattes med anden frugt*”.³⁷⁰

Dommen viser, at ordregiver kan foretage ændringer *i medfør af* kontrakten, såfremt i) ændringen fremgår af udbudsmaterialet, det fastsættes ii) under hvilke omstændigheder ændringsmuligheden udløses og iii) hvilke betingelser der gælder for ændringsmulighedens anvendelse. Logikken er, at ændringen allerede er ”en del” af kontrakten og dermed udsat for konkurrence, hvilket står i modsætningsforhold til en ændring *af* kontrakten. Denne praksis er kodificeret i udbudsdirektivets artikel 72, stk. 1, litra a og gennemført i dansk ret ved udbudslovens § 179, stk. 1.

³⁶⁷ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2024, december), s. 265.

³⁶⁸ Liljenbøl, Morten Wahl & Balle, Jens. (2016), s. 390.

³⁶⁹ EU-Domstolens dom af 29. april 2004 i sag C-496/99 P, *Succhi di Frutta*, præmis 17

³⁷⁰ Ibid., præmis 126.

Ifølge udbudslovens § 179, stk. 1 vil der således *ikke* være tale om en ændring af grundlæggende elementer, hvis ændringen er:

- 1) *forudset i udbudsmaterialet i klare, præcise og entydige klausuler, som*
- 2) *fastsætter omfanget og arten af eventuelle ændringer eller ændringsmuligheder og betingelser for deres anvendelse og*
- 3) *ikke ændrer kontraktens eller rammeaftalens overordnede karakter.*

Hvor de to første betingelser drejer sig om klausulens *form*, vedkommer den sidste betingelse klausulens *indhold*.

For så vidt angår betingelsen om ”*klare, præcise og entydige klausuler*” kan det af *Succhi di Frutta* og efterfølgende praksis³⁷¹ udledes, at ændringsklausuler vil være formuleret tilstrækkeligt præcist, klart og entydigt, når i) *alle rimeligt oplyste og sædvanligt påpasselige ansøgere og tilbudsgiver kan forstå ændringsklausulens rækkevidde og fortolke den på samme vis*, og ii) *ordregiver effektivt kan efterprøve efterfølgende, om tilbuddene opfylder de krav, som følger af ændringsklausulen*. Kravene er med til at sikre, at ordregiver ikke gives et ”*ubegrænset spillerum*”³⁷² med henblik på at undgå for brede og vage ændringsklausuler, der principielt kunne rumme enhver type ændring. Overordnet skal der ved læsning af en klausul ikke kunne sås tvivl om, i hvilke situationer den finder anvendelse, og hvad rækkevidden er for de foretagne ændringer.³⁷³

At klausulerne skal ”*fastsætte omfanget og arten*” af ændringen, kan anskues som en forlængelse af udbudslovens § 179, stk. 1, 1. pkt. En ændringsklausul, der ikke gør det, formodes ej heller at være klar, præcis og entydig. Formuleringen ”*omfanget og arten*” vidner om, at ændringsklausuler både vedrører kvantitative og kvalitative ændringer. Et eksempel på en ændring, der ikke blev accepteret, kan findes i *CGI Danmark A/S mod Moderniseringsstyrelsen*. Klagenævnet fandt først og fremmest, at den pågældende ydelse ”*kontraktuelt*” faldt uden for udbuddet, hvorfor ændringen allerede af den grund ikke kunne anses for indeholdt i den pågældende ændringsklausul.³⁷⁴ Selv hvis ydelsen *havde*

³⁷¹ EU-Domstolens dom af 12. marts 2008 i sag T-345/03, *Evropaiki Dynamiki*, præmis 144-145.

³⁷² 2014-udbudsdirektivets præambelbetragtning nr. 111.

³⁷³ Forslag til udbudsloven, s. 200.

³⁷⁴ Klagenævnet for Udbuds kendelse af 4. maj 2016, *CGI Danmark A/S mod Moderniseringsstyrelsen*, s. 35.

været omtalt i aftalegrundlaget på forhånd, ville ændringen alligevel ikke være sket i medfør af kontrakten, idet der ”ikke [var] tale om en ændring ’som følge af klare, præcise og entydige klausuler’”. Klausulen var for bredt formuleret³⁷⁵, og enhver ”usikkerhed om arten og omfanget af en ændring” er i strid med ligebehandlingsprincippet.³⁷⁶ Kendelsen understøtter, at der er tale om ét samlet formkrav.

Til sidst må ændringsklausulen ikke ændre kontrakten eller rammeaftalens ”overordnede karakter”. Hvis kontrakten bliver til ”something different”, skal den ekskluderes.³⁷⁷ Bestemmelsen indeholder hverken en pengemæssig eller procentuel begrænsning, men kræver en konkret vurdering af den ændrede kontrakt. Præambelbetragtning nr. 109 nævner som eksempel, at ”arten af det samlede i indkøb forandres [...] eller ved grundlæggende at ændre indkøbstypen”. Det tyder på, at der skal relativt meget til. Udbudslovens § 179, stk. 2 indeholder også eksempler, dog alene indsat for at tydeliggøre, hvad en klausul kan omfatte.³⁷⁸

Sluttelig bør det drøftes, om man på nogen måde kan sidestille begrebet ”overordnede karakter” med ”grundlæggende elementer”, herunder når kontraktens ”karakter er væsentlig forskellig” i udbudslovens § 178, stk. 2. Ifølge udbudslovsudvalgets skal der formentlig mere til for, at kontraktens overordnede karakter ændres.³⁷⁹ Adgangen til at ændre i medfør af en ændringsklausul vil blive noget illusorisk, hvis aftaleparterne blot kan forhandle efter kontraktens indgåelse. Det

³⁷⁵ Klagenævnet for Udbuds kendelse af 4. maj 2016, *CGI Danmark A/S mod Moderniseringsstyrelsen*, s. 35, hvor Klagenævnet lagde vægt på, at ”[d]et er ingen steder beskrevet, at kontrakten kan blive ændret, således at tilbudsgiverne også skulle give tilbud på at overtage driften, vedligeholdelsen og udviklingen af HR-Løn, og det kan ikke lægges til grund, at de tilbud, som CSC og Silkeborg Data afgav i 2012 også omfattede disse ydelser”.

³⁷⁶ Klagenævnet for Udbuds kendelse af 4. maj 2016, *CGI Danmark A/S mod Moderniseringsstyrelsen*, s. 33.

³⁷⁷ Europa-Kommissionens Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on public procurement – Cluster 8: Sound procedures af 14. juni 2012 11266/12, s. 20.

³⁷⁸ Forslag til udbudsloven, s. 200 jf. 2014-udbudsdirektivets præambelbetragtning nr. 111.

³⁷⁹ Udbudslovsudvalget. (2014, december), s. 787.

harmonerer med det i litteraturen antagne nemlig, at den blotte forøgelse eller formindskelse af en kontrakt næppe vil føre til en ændring af en kontrakts overordnede karakter.³⁸⁰

5.3 Ændringer i den eksisterende Kammeradvokataftale

Med henvisning til regeringsgrundlaget er det ikke utænkeligt, at der i fremtiden vil blive foretaget ændringer i Kammeradvokataftalen. Selvom aftalen blev indgået, inden udbudsloven trådte i kraft, finder ændringsreglerne stadig anvendelse jf. udbudslovens § 196, stk. 3.³⁸¹

Ved vurderingen af, om øget konkurrenceudsættelse kan rummes inden for ændringsreglerne, er det relevant at forholde sig til, hvilken slags ændring der er tale om. Ekspertgruppens anbefaling, herunder model 1³⁸² og 2³⁸³, forholder sig til aftalens *omfang*. Øget konkurrenceudsættelse betyder, at staten ikke i samme grad trækker på Kammeradvokataftalen, hvorfor statens forbrug på aftalen bliver mindre. En tilskæring af aftalen vil påvirke det honorar, som Kammeradvokaten modtager og dermed medføre en prisnedsættelse. Det vil blive drøftet, om der også ændres i aftalens *art*, i det omfang man ændrer i ratioen mellem retssager og øvrig rådgivning.

Under alle omstændigheder vil der ikke foreligge en ændring af grundlæggende elementer, såfremt ændringen kan henføres til en af undtagelsesbestemmelserne, herunder udbudslovens § 179. Derfor

³⁸⁰ Halonen, Kirsi-Maria. (2023). Fundamentals of contract modifications in EU procurement. I: Dragos, Dacian m.fl. (Red.). *Contract changes: The Dark Side of EU Procurement Law* (1. udgave) (s. 17-34). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, s. 23.

³⁸¹ Se også Klagenævnet for Udbuds kendelse af 27. juni 2017, *CFD mod Den Nationale Tolkemyndighed*, hvor der var tale om en aftale indgået i 2015, og hvor aftalens ydelser var omfattet af 2004-udbudsdirektivets bilag II B. Den efterfølgende udskiftning af leverandør skete efter udbudslovens ikrafttræden og blev anset for en ændring af grundlæggende elementer og dermed for ulovlig tildeling.

³⁸² Ekspertgruppens model 1 indebærer, at der gives konkurrence om relativt afgrænsede områder af cirka en tredjedel af statens "basisindkøb", herunder inden for sektorområderne arbejds- og ansættelsesret, IT & GDPR, byggeri & anlæg, natur & miljø mv., insolvens og øvrig udbudsret. Se nærmere Ekspertgruppen. (2024a), s. 14 f.

³⁸³ Ekspertgruppens model 2 indebærer konkurrenceudsættelse af cirka halvdelen af statens indkøb, herunder de samme sektorområder som nævnt for model 1 samt energi og forsyning og anskaffelser vedrørende forsvaret. Se nærmere Ekspertgruppen. (2024a), s. 14 f.

vendes først, i hvilket omfang øget konkurrenceudsættelse kan ske *i medfør af* Kammeradvokataftalen ([afsnit 5.3.1](#)). Herefter vurderes udbudslovens § 178, stk. 2 ([afsnit 5.3.2](#)).

5.3.1 Klausulen ”ændringer i statens indkøbsstrategi”

Foretager staten øget konkurrenceudsættelse, er spørgsmålet, om ændringen kan gennemføres *i medfør af* Kammeradvokataftalens pkt. 6 om ”*ændringer i statens indkøbsstrategi*”.

Kammeradvokaten anvendes som hovedregel, når staten har behov for ekstern advokatbistand jf. [afsnit 3.3](#). Hvis staten ønsker at bruge andre advokater, kommer aftalens pkt. 6.1 (*enkeltsager mv.*) eller pkt. 6.2 (*sagsområder*) i spil. Det skal overvejes, om der er tale om en ændringsklausul, der lever op til kravene i udbudslovens § 179, stk. 1, herunder i hvilket omfang ekspertgruppens anbefaling om øget konkurrenceudsættelse kan indeholdes heri. I det følgende vurderes først, om *formkravet* er opfyldt ([afsnit 5.3.2.1](#)), og så *indholdskravet* ([afsnit 5.3.2.2](#)).

5.3.2.1 Opfylder klausulen formkravet?

Kunderne kan endvidere efter aftale med Finansministeriet anvende andre advokater end Kammeradvokaten, hvor de tværgående synergier, som ligger til grund for en samlet ordning, ikke gør sig gældende med særlig vægt.

Sådan lyder Kammeradvokataftalens pkt. 6.1, der giver mulighed for, at staten kan bruge andre advokater på *enkeltsagsbasis* eller ved anvendelse af *fagopdelte eller geografisk opdelte kontrakter*. For anvendelse af andre advokater på et *samlet sagsområde*, er der tale om den samme vurdering jf. aftalens pkt. 6.2³⁸⁴, dog med et varsel på løbende år plus ét år, hvorfor klausulerne som udgangspunkt behandles under ét.

Spørgsmålet er, om formuleringen ”*hvor de tværgående synergier, som ligger til grund for en samlet ordning, ikke gør sig gældende med særlig vægt*” opfylder udbudslovens § 179, stk. 1. På den ene side fremgår det klart, præcist og entydigt, *hvornår* andre advokater kan anvendes, nemlig

³⁸⁴ 2015-Kammeradvokataftalens pkt. 6.2, hvorefter ”[d]er er tale om en eksplicit ændring i statens indkøbsstrategi, når det besluttes, at Kammeradvokaten ikke længere som hovedregel skal varetage en kundes opgaver på et sagsområde. Det kan ske i tilfælde af [...] [a]t det besluttes, at opgaver på et sagsområde fremadrettet skal løses af andre advokater end Kammeradvokaten jf. pkt. 6.1”.

når de tværgående synergier ikke gør sig gældende med særlig vægt, hvorefter der ikke længere vil eksistere en pligt for Kammeradvokaten til at løse en opgave. Det fremgår, *hvad* vurderingen skal indeholde, nemlig om der er tale om en sag eller et område, hvor staten kan drage fordel af, at Kammeradvokaten også varetager et andet område under ordningen. Til brug for vurderingen har Økonomistyrelsen offentliggjort en vejledning³⁸⁵, hvilket vidner om gennemsigtighed. Det taler for, at formkravet er opfyldt.

Selvom også Kammeradvokaten har udpenslet, hvornår der foreligger tværgående synergier³⁸⁶, er det næppe tilstrækkeligt klart, præcist og tydeligt for en *rimeligt oplyst og sædvanligt påpasselig tilbudsgiver*, hvad der ligger i vurderingskriteriet. Konceptet ligger formentlig fjernt for andre end staten og Kammeradvokaten, der ikke har samme indsigt i, hvordan ordningen er indrettet. Derudover er der tale om en ”*konkret vurdering*”³⁸⁷, der i høj grad er skønsmæssig. Det er op til de statslige myndigheder at afgøre, om der kan anvendes en anden advokat, hvilket ikke kan udelukke deres subjektive mening, og især når ”*særlig vægt*” kan variere. Det taler imod, at ændringsklausulen er objektiv, hvilket er essensen af formkravene. Man kan argumentere for, at vurderingen var mere objektiv *inden* 2017-allongen, hvor den lå centralt hos Finansministeriet, fremfor nu hvor det kan være forskellige myndigheder.

Hvis man går i dybden med, om klausulen fastsætter arten og omfanget, er det rigtig nok beskrevet hvilken *type ændring* der foretages jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning³⁸⁸, nemlig at man kan anvende en anden advokat. Ikke desto mindre anses det for relativt bredt, hvad eksempelvis et *samlet sagsområde* udgør. Det skyldes, at der er tale om en omfattende aftale, hvor der kan opstå tvivl, om begrebet forholder sig til et helt retsområde eller blot en klynge af sager. Derudover fremgår det ikke, hvor mange sagsområder, der samlet kan konkurrenceudsættes, men kun at det er begrænset af vurderingen af synergieffekter. Det skaber usikkerhed om omfanget. Omvendt kan der næppe sås tvivl om, hvornår der foreligger en *enkeltsag*, hvilket må være fast

³⁸⁵ Økonomistyrelsen. (2021, marts), s. 8.

³⁸⁶ Poul Schmith/Kammeradvokaten. (2024, 9. september). *Bilag C: Tværgående faglige synergier ved kammeradvokatorordningen*.

³⁸⁷ Økonomistyrelsen. (2021, marts), s. 8.

³⁸⁸ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2024, december), s. 266.

indlejret i advokatfirmaers praksis om brug af sagsnumre. I praksis er det formentlig kun på få områder, at de anførte synergier vil gøre sig gældende for enkeltsager, herunder med den krævede ”*særlige vægt*”³⁸⁹, hvilket taler for, at der er tale om lettere vurdering.

Sondringen mellem enkeltsager og samlede sagsområde er særlig relevant i forhold til klausulens omtale af, *hvornår* ændringerne kan ske. Kun aftalens pkt. 6.2 indeholder et ændringsvarsel, hvilket skaber forudsigelighed om, *hvornår* ændringen kan implementeres, men ellers fremgår det ikke, *hvordan* den skal implementeres, hvilket ligeledes taler imod formkravets opfyldelse.

5.3.2.2 Kammeradvokataftalens overordnede karakter

Om Kammeradvokataftalens ”*overordnede karakter*” ændres ved øget konkurrenceudsættelse vil afhænge af, hvor store dele der konkurrenceudsættes. Man bør særligt bide mærke i formuleringen ”*som hovedregel*” jf. aftalens pkt. 3. Såfremt det bliver mere reglen end undtagelsen, at man konkurrenceudsætter, eksempelvis ved brug af model 2, vil det formentlig anses for en ændring af den overordnede karakter. Det skyldes, at Kammeradvokatens fortrinsret *de facto* fortæbes.

Modsat taler vurderingen af ”*tværgående synergier*” for, at det *ikke* vil ændre kontraktens overordnede karakter. At staten kan anvende andre advokater, når disse effekter *ikke* gør sig gældende med særlig vægt, taler for, at konkurrenceudsættelse i medfør af pkt. 6.1 og pkt. 6.2 heller *ikke* vil ændre på ordningens overordnede karakter. Ekspertgruppens model 1 er eksempel på konkurrenceudsættelse af sektorområder, hvor der generelt er færre tværgående synergier til de områder, der ifølge modellen fortsat vil indgå i kammeradvokatordningen.³⁹⁰ Omvendt indebærer denne model stadig en risiko for, at den viden, som Kammeradvokaten har inden for områderne, vil gå tabt og vil skulle genopbygges i nyt regi, hvilket peger i den anden retning, da Kammeradvokataftalen også har til formål at opbygge viden. Derudover kan man forestille sig, at konkurrenceudsættelse af mange sagsområder, om end de indebærer få synergier til de områder, der bliver tilbage i ordningen, alligevel ændrer på den overordnede karakter, idet aftalen er beregnet til at være *full service*.

³⁸⁹ Jørgensen, Peter Dann & Larsen, Thomas Thorup. (2017, 23. maj).

³⁹⁰ Ekspertgruppen. (2024a), s. 14 og 70.

Opsummerende vil staten i et vist omfang kunne anvende andre advokater uden, at Kammeradvokataftalen skifter overordnet karakter, herunder for enkeltsager og samlede sagsområder, der ikke indebærer synergieffekter. Dog kan øget konkurrenceudsættelse næppe ske *i medfør af* Kammeradvokataftalen henset til klausulens bl.a. brede formulering. At udbudslovens § 179, stk. 1 ikke er opfyldt, er ikke ensbetydende med, at øget konkurrenceudsættelse er ulovlig, men blot udtryk for at en ændring af grundlæggende elementer ikke kan udelukkes.

5.3.2 Øget konkurrenceudsættelse – en ændring af grundlæggende elementer?

Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt en ændring i Kammeradvokataftalen som følge af øget konkurrenceudsættelse vil komme i karambolage med de udbudsretlige ændringsregler i forhold til at udgøre en ændring af grundlæggende elementer.

Som belyst ovenfor står det staten frit for at foretage ændringer i Kammeradvokataftalen, som *ikke* ændrer i kontraktens grundlæggende elementer jf. udbudslovens § 178, stk. 2 modsætningsvist. Det er dog ikke ensbetydende med, at øget konkurrenceudsættelse *ikke* kan udgøre en ændring af grundlæggende, snarere tværtimod. Rent udbudsretligt begrænses staten af, at ændringen hverken må i) forrykke konkurrencefeltet, ii) påvirke den økonomiske balance til leverandørens fordel eller iii) betydeligt udvide kontraktens anvendelsesområde jf. udbudslovens § 178, stk. 2, nr. 1-3.

Først og fremmest er det relevant at overveje, om øget konkurrenceudsættelse kan påvirke den økonomiske balance til Kammeradvokatens fordel. På den ene side er det næppe til Kammeradvokatens fordel, hvis staten vælger at konkurrenceudsætte dele af aftalen. På den måde fjernes opgaveudførelsen fra Kammeradvokatens potentielt til fordel for en helt anden leverandør. Det vil være tilfældet, uanset hvor stor en del af aftalen, der konkurrenceudsættes, da det vil medføre et lavere salær for Kammeradvokaten på aftalen³⁹¹ og dermed en besparelse for staten. Det er i statens favør og dermed som udgangspunkt ikke en ændring af grundlæggende elementer. Derudover kan man anføre, at hvis store dele fjernes, vil aftalen formodentlig ikke være lige så

³⁹¹ 2015-Kammeradvokataftalens pkt. 10, hvorefter Kammeradvokaten betales i det omfang staten trækker på aftalen.

interessant for Kammeradvokaten, da man i så fald går fra en fortrinsposition til en mere amputeret aftale.³⁹² Det kan ultimativt føre til, at Kammeradvokaten selv opsiger aftalen.

På den anden side, hvis alternativet er, at *staten* opsiger den samlede aftale, kan det være til gavn for Kammeradvokaten at "acceptere", at der foretages ændringer i form af øget anvendelse af andre advokater. Med henvisning til *EG A/S mod Egedal Kommune* er det en måde, hvorpå Kammeradvokaten kan "sikre fastholdelse af [*staten*] som kunde [...] i mange år frem" og dermed sikre, at *staten* fortsat trækker på aftalen i fremtiden. I de fleste tilfælde har Kammeradvokaten formentlig et "klart incitament" til at bevare sin fortrinsret på de tilbageværende dele af aftalen.³⁹³

Det kommer naturligvis an på, hvilke områder man vælger at konkurrenceudsætte. Hvis Kammeradvokataftalens kerneområder inddrages, er ændringen dog næppe en fordel. At der i *EG A/S mod Egedal Kommune* var tale om en prisreduktion på 75%, kunne omvendt tale i retningen af, at Kammeradvokaten – i teorien – bør kunne tåle en del konkurrenceudsættelse, førend det ikke længere vil være til dens fordel, dog uden at Klageneævnet udtalte sig om en nedre grænse. Så er spørgsmålet bare, om det reelt vil være tilfældet i praksis, idet det samtidigt må anerkendes et skillepunkt for, hvornår det ikke længere er i Kammeradvokatens interesse at fastholde aftalen.

Uanset kan man argumentere for, at bare det forhold, at Kammeradvokaten undgår, at den samlede aftale kommer i udbud, vil være en fordel. Herved kan Kammeradvokaten formå at bevare dele af

³⁹² Poul Schmith/Kammeradvokaten. (2024, 4. december). *Pressemeddelelse: Kommentar til rapport om statens indkøb af advokatydelse*, hvorefter Managing Partner Jens Bødtcher-Hansen udtalte, at "[h]vis man med en ny aftale fjerner større områder, hvor vi vælges fra som leverandør, frafalder den eksisterende forsyningspligt, og *staten* kan ikke længere forvente, at vi altid vil være til rådighed". Se også Domino, Søren. (2017, 30. oktober). *Opgør med statens advokat: "Vigtigt at tænke sig om, før man ringer til Kammeradvokaten"*. Berlingske Tidende, 1. sektion, s. 4-5, hvorefter man kan argumentere for, at man "udtynde[r] den stærke interesse og den ekspertise, vi har hos Kammeradvokaten på en måde, hvor vi fjerner grundlaget for Kammeradvokaten, som risikerer at stå tilbage med meget komplicerede og dyre sager, som andre ikke vil tage".

³⁹³ Klageneævnet for Udbuds kendelse af 19. august 2020, *EG A/S mod Egedal Kommune*, s. 41-42, hvorefter Klageneævnet havde udtalt, at leverandøren havde et "klart incitament til at sikre fastholdelse af kommunen som kunde, og en justering (nedsættelse) af priserne er efter det, kommunen har oplyst, ikke usædvanlig, hvis dette samtidig sikrer en attraktiv kunde i mange år frem".

Kammeradvokataftalen – også selvom der fjernes en større del – ”uden direkte konkurrence fra andre” og dermed ”modvirke, at [staten] beslutter at iværksætte en konkurrenceudsættelse med risiko for, at virksomheden i konkurrence med andre virksomheder ikke opnår kontrakten”. Selvom Kammeradvokataftalen ikke tidligere har været i udbud, kan kendelsen tages til indtægt for, at det i sig selv er en fordel at undgå et udbud for den tilbageværende del af aftalen. Selv hvis Kammeradvokaten ville vinde opgaverne i en eventuel konkurrence, vil den blotte ”risiko” for ikke at opnå kontrakten formentlig være tilstrækkelig til, at ændringen er en fordel.³⁹⁴

Ovenstående peger i retningen af, at den samlede økonomiske balance i kontrakten vil tippe til fordel for Kammeradvokaten og dermed udgøre en ændring af grundlæggende elementer. Det er selvsagt betinget af det konkrete ændringsdesign, herunder i) hvor stor en del af aftalen der konkurrenceudsættes, ii) positive effekter for staten, og iii) om de ultimativt vejer tungere end Kammeradvokatens egen interesse i at beholde den tilbageværende aftalen.

I forhold til betingelsen om at ændringen ikke må *betydeligt udvide aftalen*, er det relevant at fastslå, at øget konkurrenceudsættelse ikke vil udgøre en *udvidelse*, men derimod en *reduktion* af aftalens omfang. I *Finn Frogne* var der tale om en betydelig reduktion på cirka 90%, hvilket indikerer, at der skal en del til, førend der er tale om en ændring af grundlæggende elementer. Set i det lys kunne noget tyde på, at model 1 om konkurrenceudsættelse af cirka en tredjedel af Kammeradvokataftalen *ikke* vil udgøre en ”tilstrækkelig stor” reduktion.

Omvendt kræver det også en vurdering af, om ”ændringen efter en konkret vurdering anses for parternes vilje til at genforhandle aftalens grundlæggende elementer” jf. udbudslovens § 178, stk. 2. Her er det relevant at inddrage grundmomentet om *forrykkelse af konkurrencefeltet* i forhold til,

³⁹⁴ Klagenævnet for Udbuds kendelse af 19. august 2020, *EG A/S mod Egedal Kommune*, s. 42, hvorefter Klagenævnet havde udtalt, at ”[d]et må således anses for en fordel for leverandøren, at denne får mulighed for at tilpasse sine priser på en måde, der medfører, at virksomheden via en individuel og konkret forhandling med ordregiveren, i dette tilfælde Egedal Kommune, og uden direkte konkurrence fra andre kan opnå kontrakten på trods af, at virksomheden tidligere har tilbudt væsentligt højere og måske ikke (længere) konkurrencedygtige priser. Herved kan leverandøren som nævnt modvirke, at ordregiveren beslutter at iværksætte en konkurrenceudsættelse med risiko for, at virksomheden i konkurrence med andre virksomheder ikke opnår kontrakten”.

om en reduktion af Kammeradvokataftalen også vil kunne gøre den attraktiv for andre på markedet. I og med ændringen vedrører øget konkurrenceudsættelse, og flere virksomheder allerede af den grund vil få chancen for at byde – i modsætning til nu hvor konkurrencen er begrænset – kan den *ændrede* Kammeradvokataftale anføres at blive *mindre* interessant. Selvom konkurrencen forrykkes, sker det for de konkurrenceudsatte dele af aftalen, og ikke for den *ændrede* aftale.

På den anden side vidner den offentlige debat om, at der er efterspørgsel på løsning af statens juridiske opgaver i advokatbranchen. Ikke nok med at der allerede nu er kontorer af sammenlignelig størrelse, der både ønsker at byde på aftalen og formentlig tilskrives den nødvendige kapacitet³⁹⁵, vil en (større) reduktion af Kammeradvokataftalen også bevirke, dog formentlig i højere grad end model 1 og model 2, at den *ændrede* aftale bliver ”*interessant for mindre erhvervsdrivende*”.³⁹⁶ Derimod vil øget konkurrenceudsættelse af på enkeltsagsniveau eller på få sagsområder næppe gøre den store forskel for mindre erhvervsdrivende.

Det bør også overvejes, om øget konkurrenceudsættelse kan medføre en ændring i Kammeradvokataftalens *art*. *Rengøringsgrossisten mod Skive Kommune*, hvor kontrakten *de facto* gik fra at bestå af to forskellige *arter* ydelser til kun én, kan til en vis grad overføres til Kammeradvokataftalen. Eksempelvis hvis man går fra både retssags- og rådgivningsydelser til primært at konkurrenceudsætte de områder, der angår rådgivning uden om retssagerne.

På den ene side vil ændringen formentlig kunne tiltrække et andet konkurrencefelt for den tilbageværende aftale, dels fordi nogle advokatkontorer i højere grad specialiserer sig i retssagsførelse, dels fordi aftalen alt andet lige vil blive mindre og dermed kan tiltrække et andet konkurrencefelt. *PM m.fl.* kunne yde på, at reelt vil være tale om en anden slags kontrakt som følge af ydelsernes forskellige karakter. Godt nok blev disse også vurderet til at være objektivt delelige, vil det dog næppe ændre kontraktens *art*, da der stadig er tale om juridiske tjenesteydelser. Det understøttes af, at selvom det kan variere om et advokatkontor vælger at specialisere sig navnlig

³⁹⁵ Schmith, Iben. (2023, 11. september). *Konkurrenter langer ud efter Kammeradvokaten: ”Firmaet har vokset sig alt for stort”*.

³⁹⁶ EU-Domstolens dom af 7. september 2016 i sag C-549/14, Finn Frogne, præmis 29.

inden for processager eller øvrig juridisk rådgivning, vil det næppe betyde, at der er tale om et helt andet marked, og der dermed skulle leveres noget helt nyt.

Selvom det generelt antages, at der eksisterer en videre adgang til at foretage ændringer i en kompliceret kontrakt³⁹⁷, kan en reduktion – af et vist omfang – i Kammeradvokataftalen i form af øget konkurrenceudsættelse være egnet til at forrykke konkurrencefeltet, navnlig som følge af, at flere advokatfirmaer allerede nu vurderes at være rustet hertil, ligesom ændringerne også kan anses for en fordel for Kammeradvokat. Det taler for, at øget konkurrenceudsættelse i et vist omfang kan bevirke en ændring af grundlæggende elementer.

5.4 Delkonklusion

Problemformuleringen har givet anledning til at undersøge, hvilke udbudsretlige muligheder der er for at ændre i Kammeradvokataftalen. Analysen har vist, at udbudsreglerne sætter grænser for, hvilke efterfølgende ændringer der kan foretages i en kontrakt. Det kan få stor betydning, når staten og Kammeradvokaten genforhandler aftalen i fremtiden, da en ændring af grundlæggende elementer ellers vil føre til udbudspligt for aftalen.

Presstext-momenterne, der fremgår af udbudslovens § 178, stk. 1, nr. 1-3, vil stedse udgøre en ændring af grundlæggende elementer. De tæller ændringer, der i) *forrykker konkurrencefeltet*, ii) *påvirker den økonomiske balance til leverandørens fordel* eller iii) *betydeligt udvider kontrakten*. Momenterne er vejledende i den forstand, at det kræver en konkret vurdering af, om ændringen er væsentlig forskellig fra den oprindelige kontrakt, hvor navnlig bestemmelsernes indbyrdes samspil som påvist i analysen kan få betydning.

Ændringsreglerne rummer også en mulighed for at foretage ændringer *i medfør af* aftalen uden pligt til fornyet udbud. Her skal form- og indholdskravene i udbudslovens § 179, stk. 1 være opfyldt, der bl.a. indebærer, at ændringsklausulen skal være klar, præcis og entydig, og at ændringen ikke må ændre kontraktens overordnede karakter. Det skaber fleksibilitet om et eventuelt senere opstået ændringsbehov, samtidig med at betingelserne sikrer, at der ikke kan gives ”*frit spillerum*”.

³⁹⁷ Gausdal, Maria Edith Lindholm & Hamer, Carina Risvig. (2023), s. 311.

Af relevans for Kammeradvokataftalen var, om ændringsreglerne kunne rumme, at der sker en *reduktion* i aftalen i form af øget konkurrenceudsættelse som anbefalet af ekspertgruppen. Det konkluderes, at ændringsmuligheden i Kammeradvokataftalens pkt. 6 næppe opfylder kravene i udbudslovens § 179, stk. 1. Selvom ændringsmuligheden navnlig for enkeltsager i nogen grad defineres i overensstemmelse hermed, og at der skal meget til, førend Kammeradvokataftalens overordnede karakter vil skifte, formentlig kun for model 2, er klausulen bredt formuleret. Den retlige afgrænsning vil næppe være tilstrækkelig til, at potentielle tilbudsgivere kan forudse den nøjagtige rækkevidde af øget konkurrenceudsættelse og fortolke den på samme måde, navnlig på grund det subjektive præg i vurderingen af ”*tværgående synergier*”.

Dét gør ikke Kammeradvokataftalen udbudspligtig *per se*. Ikke desto mindre vil øget konkurrenceudsættelse i mange henseender anses for til Kammeradvokatens egen fordel, fordi de dels kan undgå en opsigelse af hele aftalen, dels undgå udbud på den tilbageværende del, hvilket taler for, at der er tale om en ændring af grundlæggende elementer. Samtidig skal der dog tages højde for, at konkurrenceudsættelse af navnlig Kammeradvokatens kerneområder eller store dele af aftalen, næppe vil være i Kammeradvokatens interesse af hensyn til ordningens nuværende indretning, hvilket taler imod. Ikke desto mindre vil en (betydelig) reduktion i Kammeradvokataftalen kunne medføre, at konkurrencefeltet forrykkes, idet den ændrede aftale kan tiltrække flere egnede og interesserede virksomheder, og formentlig også for mindre advokatfirmaer afhængig af, hvor stor en del af aftalen der konkurrenceudsættes.

6. Konklusion

I lyset af den aktuelle politiske situation har nærværende afhandling haft til formål at undersøge, i hvilket omfang kontrakter om juridiske tjenesteydelser er udbudspligtige, særligt i relation til Kammeradvokatordningen i Danmark, og hvilke rammer sætter udbudsreglerne for at foretage ændringer heri.

Afhandlingen har indledningsvist fastslået, at Kammeradvokatordningen er en ordning af ældre dato, der blev oprettet i sin nuværende form ud fra et ønske om, at staten skulle have løst sine juridiske opgaver fra en privat advokat med særlige forudsætninger for retssagsførelse. Ordningen skulle dels sikre økonomiske fordele, dels understøtte en kontinuerlig vidensopbygning i relationen mellem staten og Kammeradvokaten – hensyn, der fortsat er relevante i dag.

For så vidt angår udbudspligten for juridiske tjenesteydelser kan det konkluderes, at juridiske tjenesteydelser som udgangspunkt er omfattet af udbudsreglernes light-regime i udbudslovens afsnit III, dog med undtagelse af de juridiske tjenesteydelser, der er oplistet i udbudslovens § 21, nr. 4, herunder dem som er leveret af advokater i forbindelse med retssager mv. Denne opdeling skyldes et politisk kompromis under tilblivelsen af 2014-udbudsdirektivet. Førhen var samtlige juridiske tjenesteydelser omfattet af 2004-udbudsdirektivets bilag II B uden krav om EU-udbud.

Formålet med at undtage visse juridiske tjenesteydelser, herunder retssagsydelserne, fra udbudspligten er bl.a. manglende grænseoverskridende interesse, hensynet til tavshedspligt og det særlige tillidsforhold mellem advokat og klient i forbindelse med retstvister, samt medlemsstaternes forskellige traditioner. Disse hensyn er blevet tillagt betydelig vægt i både forarbejder og retspraksis og understøtter, at undtagelserne er ultimative og ikke genstand for traktatens principper.

Det er afhandlingens vurdering, at Kammeradvokataftalen omfatter både rådgivningsydelser og retssagsydelser, og at aftalen derfor kvalificerer sig som en blandet kontrakt efter nugældende udbudsret. På baggrund af EU-Domstolens praksis vurderes disse ydelser at kunne adskilles objektivt, da de hverken er teknisk eller økonomisk tilstrækkeligt forbundne. Såfremt aftalen skulle indgås i dag, ville staten derfor have mulighed for at udbyde rådgivningsydelserne særskilt, hvilket i højere grad kunne tilgodese et konkurrencehensyn. Det vurderes, at Kammeradvokataftalen i sin nuværende form *ville* være udbudspligtig efter reglerne i light-regimet.

For så vidt angår de udbudsretlige rammer for ændringer i Kammeradvokataftalen, kan det konkluderes, at udbudsreglerne sætter grænser for, hvilke ændringer der kan foretages under kontraktopfyldelsen, hvilket følger af de udbudsretlige principper om ligebehandling og gennemsigtighed. Ændringer af grundlæggende elementer – som eksempelvis ændringer, der forrykker konkurrencefeltet, ændrer den økonomiske balance til fordel for leverandøren, eller som udvider kontrakten væsentligt – vil efter udbudslovens § 178, stk. 1 føre til udbudspligt. Disse kriterier er dog ikke udtømmende, og en samlet vurdering af kontrakten vil være afgørende.

Derudover kan ændringer gennemføres i medfør af kontrakten, hvis denne indeholder en tilstrækkeligt klar, præcis og entydig ændringsklausul i overensstemmelse med udbudslovens § 179, stk. 1. Kammeradvokataftalens ændringsklausul i pkt. 6 vurderes imidlertid ikke at opfylde disse krav, bl.a. fordi den er bredt formuleret og præget af subjektive vurderinger, hvilket gør det vanskeligt for potentielle tilbudsgivere at forudse ændringens rækkevidde.

I forhold til om udbudsreglerne giver mulighed for at konkurrenceudsætte dele af Kammeradvokatens opgaver, som foreslået af ekspertgruppen, er det afhandlingens vurdering, at dette i mange tilfælde, og særligt ved konkurrenceudsættelse af en vis kaliber, vil udgøre en ændring af grundlæggende elementer. Det skyldes bl.a., at en tilskæring af Kammeradvokatens opgaver hypotetisk vil kunne forrykke konkurrencefeltet – ikke på grund af de konkurrenceudsatte opgaver – men som følge af at den ændrede aftales omfang bliver mindre. Det kan tiltrække nye aktører og derfor vil udløse en udbudspligt. Samtidig kan det anses for at være til Kammeradvokatens fordel, idet de ved en delvis konkurrenceudsættelse kan undgå en total opsigelse af aftalen og dermed udbud af den tilbageværende del – dog stadig med forbehold for, at væsentlige ændringer i aftalens omfang ikke nødvendigvis er i Kammeradvokatens egen interesse.

Sammenfattende er det afhandlingens opfattelse, at Kammeradvokataftalen i dag *ville* være udbudspligtig efter gældende udbudsret. Derudover vil en ændring i Kammeradvokataftalen i form af øget konkurrenceudsættelse af et vist omfang blive betragtet som ændringer af grundlæggende elementer og dermed medføre udbudspligt for den ændrede aftale.

7. Hvad bringer fremtiden for Kammeradvokatordningen i Danmark?

*”Det er vanskeligt at spaa, især naar det gælder Fremtiden.”*³⁹⁸

Sådan lyder et gammelt ordsprog, der rammende beskriver de overvejelser, som regeringen lige nu står over for.³⁹⁹ Selvom Kammeradvokatordningens skæbne ultimativt ligger i politikernes hænder, lægger afhandlingens konklusion op til en refleksion af, hvad fremtiden bringer – eller *bør* bringe.

7.1 Kammeradvokatordningen – en utidssvarende ordning?

Kammeradvokataftalen kan i sin nuværende form lovligt anvendes, indtil den enten opsiges eller dele heraf ændres væsentligt. Men én ting er lovlighed, noget andet er hensigtsmæssighed. Sat på spidsen skaber aftalens manglende udløb et juridisk vakuum, hvor aftalen i princippet kan bestå til evig tid, uanset den i dag *ville* være udbudspligtig som blandet kontrakt. For at skabe konsistens i retssystemet bør aftalen bringes i overensstemmelse med de udbudsregler, der gælder i udbudsdirektivet og -loven i dag.

På tidspunktet for Kammeradvokatordningens oprettelse var virkeligheden en anden. Dengang var det nødvendigt at udlicitere til én privat advokat, der loyalt – og bedre end en embedsmand – kunne yde juridisk bistand i forbindelse med retssager. Det er snart 90 år siden, og meget har ændret sig. For det første blev ordningen etableret inden oprettelsen af EU og et indre marked, ligesom det offentliges indkøb i dag er nøje reguleret med udbudsreglerne. For det andet har aftalens ydelser også ændret karakter. Fra primært at angå retssager, består størstedelen af aftalen i dag af juridisk rådgivning, hvilket afspejler en stigende kompleksitet i samfundet. Det er vigtigt, at statens indkøb ikke kommer ud af trit med samfundsudviklingen, herunder de udbudsretlige formål, hvorfor det bør overvejes, i hvilken grad ordningen efterlever disse.

³⁹⁸ Ophavsmanden til dette citat kendes ikke, men er ofte blevet brugt af Robert Storm Petersen, også kendt som Storm P, samt af K. K. Steincke i sin erindringsbog. Se nærmere Steincke, K. K. (1948). *Farvel og tak. Ogsaa en tilværelse IV (1935-1939)* (1. udgave). København: Forlaget Fremad, s. 227.

³⁹⁹ Svar på Retsudvalgets spørgsmål nr. 336 (Alm. del) af 9. december 2024, hvorefter ”*regeringen [vil] tage sig den nødvendige tid til at tage stilling til tiltag på området*”. Se nærmere Lauritzen, Karsten. (2025, 27. maj). *Hvorfor fastholder staten sin afhængighed af én privat advokat?*, der ytrer, at det er ”[t]id til at tage beslutningen”.

7.2 Øget konkurrenceudsættelse?

Konkurrenceudsættelse er udbudsrettens domæne. Udbudsreglerne sikrer, at virksomheder behandles lige og gennemsigtigt i konkurrencen om det offentlige indkøb. At en så stor del af statens indkøb af juridiske tjenesteydelser *ikke* konkurrenceudsættes, synes at være i strid hermed.

Formålet med Kammeradvokataftalen er at sikre levering af juridiske ydelser til favorable priser og af høj kvalitet som følge af de tværgående synergier, der opnås ved brug af én leverandør. Man kan overveje, om der via aftalen ikke allerede sker ”den bedste mulige udnyttelse af offentlige midler” jf. udbudslovens § 1. På den ene side kunne ekspertgruppen *ikke* konkludere, at der kan opnås et øget statsligt provenu ved øget konkurrenceudsættelse.⁴⁰⁰ Priserne anses for at være ”konkurrencedygtige”⁴⁰¹, ligesom staten udtrykker tilfredshed med kvaliteten af den nuværende ordning⁴⁰². Det understøtter *Krakas* udsagn om, at ”ydelse er pengene værd”.⁴⁰³

På den anden side fordrer udbudslovens § 1 i tråd med det EU-retlige formål, at det skal ske ”gennem effektiv konkurrence”. Det er ikke tilfældet, når der slet og ret ingen konkurrence er om opgaverne. Konkurrenceudsættelse vil bidrage til, at både pris og kvalitet løbende bliver testet i markedet, og så ”det gode købmandskab”⁴⁰⁴ værnes om. En effektiv konkurrence forudsætter, at tilstrækkelig mange virksomheder byder på de udbudte opgaver.⁴⁰⁵ Jo flere tilbudsgivere, desto lavere bliver prisen oftest på en offentlig opgave.⁴⁰⁶ Det er vigtigt, når man har med et ret beset konkurrencemæssigt udfordret marked at gøre, som det er tilfældet med statens indkøb, hvor nærmest kun én leverandør leverer ydelser til staten. Ifølge *Sanchez-Graells* kan ”only properly

⁴⁰⁰ Ekspertgruppen. (2024a), s. 62.

⁴⁰¹ Ifølge en benchmarktest foretaget ved indgåelsen af den nugældende Kammeradvokataftales var timepriserne 11% under aftaler, der er sammenlignelige med Kammeradvokataftalen, ligesom det antages, at timepriserne ”i praksis er [...] markant lavere end de timepriser, som de øvrige store advokatkontorer anvender”. Se nærmere Poul Schmith/Kammeradvokaten. (2024, august), s. 27.

⁴⁰² Ekspertgruppen. (2024a), s. 58. Se også Konkurrencerådet (2021, 14. januar), s. 298.

⁴⁰³ Kraka Economics. (2024, august), s. 5.

⁴⁰⁴ Forslag til udbudsloven, s. 37.

⁴⁰⁵ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2018). *Konkurrencen om danske EU-udbud*, s. 2.

⁴⁰⁶ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2023). *Konkurrenceeffekter i udbud*, s. 2, hvorefter der i gennemsnit opnås en besparelse på omkring 10-13%, når der kommer fire tilbud på en opgave frem for ét.

functioning markets [...] generate the advantages procurement law seeks to obtain”⁴⁰⁷, der ifølge ham kræver mere end én leverandør. Udbudsreglerne vil her kunne bruges som værktøj til at skabe en sund konkurrence i advokatbranchen til fordel for staten.

Også et hensyn til de virksomheder, der *ikke* har mulighed for at få en bid af kagen, taler for konkurrenceudsættelse. Ikke kun ud fra en rimelighedsbetragtning er det uhensigtsmæssigt, at ét firma sidder på tronen i så lang tid – men også *Treumer* peger på, at hensynet til en effektiv konkurrence fører til en høj grad af beskyttelse af de virksomheder, som *ikke* har deltaget i konkurrencen, men som antages at ville have deltaget, hvis kravene om ligebehandling og gennemsigtighed havde været opfyldt.⁴⁰⁸ Det kan anvendes analogt på Kammeradvokatordningen, der ikke er tildelt gennem en lige og gennemsigtig proces. Hvor sammenlignelige virksomheder tidligere blev vurderet til ikke at kunne indgå en tilsvarende aftale uden at afgive betydelige forretningsområder⁴⁰⁹, tænkes mange advokatfirmaer i dag at være rustede til at byde ind på statens opgaver⁴¹⁰. Omvendt kan man forestille sig, at Kammeradvokaten i de fleste tilfælde vil kunne vinde et eventuelt udbud, navnlig på grund af deres vidensapparat opbygget gennem mange årtier. Det er en uhensigtsmæssig konsekvens af den retsstilling, der har været ind til nu, hvor det bliver svært at erstatte den nuværende leverandør. Uanset hvad vil det kunne afgøres ved at udbyde aftalen eller dele heraf, ligesom det blot bekræfter behovet for mere konkurrence.

7.3 Konkurrenceudsættelse af Kammeradvokatordningen – i hvilken form?

Det rejser spørgsmålet om, *i hvilken form* der bør ske øget konkurrenceudsættelse. Mange af de hensyn, som Kammeradvokataftalen varetager, kan opnås med rammeaftaler, hvorved staten i) opnår forsyningssikkerhed i form af en længerevarende aftale, som den løbende kan trække på og ii) opnår mest muligt for sine indkøbskroner ved at teste, hvad markedet kan tilbyde af priser og kvalitet.

⁴⁰⁷ Sanchez-Graells, Albert. (2022), s. 76.

⁴⁰⁸ Treumer, Steen. (2000), s. 26.

⁴⁰⁹ Moderniseringsstyrelsen. (2012), s. 13.

⁴¹⁰ Lauritzen, Karsten. (2025, 8. maj), *Direktørens blog: Derfor skal statens juridiske rådgivning i udbud*. Se også Danske Advokater. (2025, 31. marts). *Statens indkøb af juridiske ydelser skal konkurrenceudsættes* & Schmith, Iben (2024, 22. marts). *Advokater håber på opgør med ”skæv konkurrence” i egen branche*.

For det første kan visse dele af Kammeradvokataftalen udskilles og udbydes i rammeaftaler, mens resten bevares (*à la* ekspertgruppens model 1 og 2). Det skal dog ske inden for rammerne af ændringsreglerne jf. afsnit 5. For nogle områder giver det god mening at lade dem forblive omfattet af aftalen, eksempelvis på skatte- og afgiftsområdet, hvor der ligger en stor ekspertise. Man kan dog forestille sig, at der i nogle tilfælde kan opstå interessekonflikter. Eksempelvis repræsenterer Kammeradvokaten nu skattemyndighederne som kreditor. I en eventuel insolvensretlig tvist vil dette kunne være problematisk at repræsentere skyldner. Hvis man derimod kigger på den aktuelle forsvarsmæssige situation, er det hensigtsmæssigt fortsat at have Kammeradvokaten, når der er behov for juridisk bistand til at foretage indkøb på forsvarsområdet. En styrkelse af statens interne opgaveløsning kan muligvis imødekomme dette på sigt jf. afsnit 7.4.

En anden løsning er at udbyde den nuværende aftale i én samlet rammeaftale. Det vil skabe rum for at etablere lignende tværgående synergier, som det kendes med den nugældende ordning, til fordel for staten. En udfordring er dog, at man risikerer at erstatte én stærk leverandør med en anden – eller måske endda den samme – hvilket heller ikke er gunstigt for konkurrencesituationen. Derudover risikerer man den mulighed, at leverandøren hæver sine priser for at vinde udbuddet, hvilket formentlig ikke vil skabe et ”*properly functioning market*” i *Sanchez-Graells* øjne. Et opmærksomhedspunkt er derfor, at man ikke skræddersyr ordningen, hvilket er i strid med udbudsreglernes formål om ikke at fordreje konkurrencen. Én samlet rammeaftale giver anledning til at vurdere den udbudsretlige inhabilitet, idet der er en, der allerede har kendskab til ordningen og tilmed er tidligere leverandør, herunder hvilke konkurrencefordele det kan give.

Et tredje forslag er at udbyde *hele* den nuværende aftale, men i delkontrakter, enten efter retsområde eller geografiske kriterier. En kvantitativ, kvalitativ eller geografisk opdeling tjener alle et konkurrencehensyn, idet man kan skabe øget konkurrence om kontrakterne ved at åbne markedet op for flere leverandører. Det vil gøre det muligt for mindre advokatfirmaer at byde ind på opgaverne, fx hvis de har et særligt speciale eller lokalkendskab. Derudover vil opdelingen af kontrakter gøre det muligt at samle undtagne ydelser i én kontrakt, og light-ydelser i en anden jf. princippet om særskilte kontrakter i udbudslovens § 26, stk. 2. På den måde kan retssagsydelser udføres af én leverandør uden forudgående udbud i overensstemmelse med lovgivers intention om at undtage disse ydelser.

7.4 Øget hjemtagning?

Et alternativ til at sætte statens opgaver i udbud er, at staten selv løser opgaverne. Ekspertgruppen anbefaler, at man sideløbende med øget konkurrenceudsættelse hjemtager flere ydelser.⁴¹¹ Øget hjemtagning giver anledning til at drøfte grænserne for, hvornår en opgave løses *in-house*. Den almindelige opfattelse er, at staten udgør én juridisk enhed⁴¹², og at en aftale mellem to statsinstitutioner er omfattet af det *klassiske in-house*-begreb. Vurderingen volder normalt ikke problemer for aftaler inden for det samme ministerium, og formentlig heller ikke mellem enheder i forskellige ministerier.⁴¹³ Det vanskeliggøres, hvis staten skal løse juridiske opgaver for selvstændige offentlige virksomheder, eksempelvis Finansiell Stabilitet, der udbudsretligt ikke betragtes som en del af staten.⁴¹⁴ Det beror på en konkret vurdering af betingelserne for *udvidet in-house*, samt om der er tale om en gensidigt bebyrdende aftale.

Fra et konkurrenceperspektiv kan der argumenteres for, at øget hjemtagning er en måde, hvorpå man kommer uden om de konkurrencemæssige udfordringer, der forbundet med at have én leverandør. Derudover vil det lette de administrative byrder, der kan være ved at iværksætte et udbud. Omvendt vil brugen af *in-house* kunne betragtes som en decideret fjernelse af konkurrencefeltet. Med den løsning vil man gå fra en svækket konkurrencesituation til, at der *de facto* ingen konkurrence er, fordi leverandørmarkedet (på de hjemtagne opgaver) overflødiggøres. Selvom det står ordregiver frit for, om den vil løse opgaverne selv⁴¹⁵, taler disse konkurrencebetragtninger imod *in-house* for enhver pris.

⁴¹¹ Ekspertgruppen. (2024a), s. 11, hvorefter ”[s]taten kan med fordel løse langt flere juridiske opgaver selv [...] Derudover anbefales staten at hjemtage flere tværgående juridiske opgaver”.

⁴¹² For en juridisk gennemgang hvornår der foreligger én juridisk enhed, henvises til Bøtcher-Hansen, Jens. (2011). Det udvidede *in-house*-begreb. I: Hagel-Sørensen, Karsten. *Aktuel udbudsret I* (1. udgave) (s. 73-102). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 76 f. & Nielsen, Rasmus Horskjær. (2016). *In-house mv.* I: Hamer, Carina Risvig. *Grundlæggende udbudsret* (1. udgave) (s. 297-325). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 300 ff.

⁴¹³ Forslag til udbudsloven, s. 78, hvorefter ”[e]fter gældende ret betragtes staten i udbudsretlig forstand som en enhed [hvilket] indebærer, at aftaler om opgaveløsning mv. mellem de forskellige enheder inden for den statslige forvaltning ikke er omfattet af udbudspligt”.

⁴¹⁴ Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 77.

⁴¹⁵ 2015-udbudsdirektivets præambelbetragtning nr. 5.

Desuagtet vurderes *in-house* til at være en besparende løsning⁴¹⁶ og en måde, hvorpå man kan skabe bedre kontrol med opgaveløsningen og – i hvert fald på sigt – styrke statens eget vidensapparat. Det taler ind i kritikken af, at den viden, der er forbundet med at være statens advokat, koncentrerer hos et privat firma og ikke i offentlig regi.⁴¹⁷ En stor del af den rådgivning, der ydes under Kammeradvokataftalen kan sikkert løses lige så godt internt i staten, og statslige myndigheder opfordres allerede nu til selv at løse juridiske problemstillinger inden brug af ekstern advokatbistand.⁴¹⁸ Statens forbrug på Kammeradvokataftalen vidner dog om en modsatrettet tendens, hvorfor en opsigelse af Kammeradvokataftalen vil kunne skabe et yderligere incitament til at opruste internt i staten. Et eksempel herpå er Rådgivningsenheden, der rådgiver om udbud og kontrakter i staten, hvilket formentlig kan udbredes til andre retsområder i form af nye enheder.

Omvendt er øget hjemtagning næppe helt problemfrit, navnlig i forhold til at tiltrække de rette kompetencer. I dag varetages opgaverne af et privat *full-service* firma med mange ressourcer og lønvilkår, der differentierer sig fra det offentlige. Det kan være vanskeligt for staten at rekruttere og fastholde medarbejdere med tilsvarende erfaring og specialisering, som dem der arbejder i det private. Endvidere kan det ved uregelmæssig efterspørgsel, eksempelvis ved varierende travlhed, være hensigtsmæssigt at tildele opgaven til en virksomhed snarere end *in-house*, i stedet for at forholde sig til løbende afskedigelse eller ansætte medarbejdere. Ressourcemæssige årsager peger på, at det kan være svært i alle tilfælde at løse komplicerede opgaver om nichespørgsmål eller -sager.

⁴¹⁶ Ekspertgruppen. (2024a), s. 64, hvorefter "[t]ilsvarende må det dog forventes, at statens udgifter til ekstern rådgivning vil kunne reduceres".

⁴¹⁷ B 14 Beretning, s. 1, hvorefter Enhedslistens var af den opfattelse, at "det er et grundlæggende problem ved kammeradvokatorordningen, at den særlige og specialiserede viden, der er forbundet med det at være advokat for staten og føre de sager, som staten indgår som part i, ikke bliver koncentreret i offentligt regi, men hos et privat advokatfirma."

⁴¹⁸ Finansministeriet og Justitsministeriet. (2021, 21. januar), s. 1. Se også Minister for Innovation Sofie Løhdes hyrdebrev af maj 2017, hvori det opfordres til "at det i de enkelte ministerier overvejes, om aftalens muligheder for at indkøbe advokatbistand uden for Kammeradvokataftalen kan benyttes i højere grad". Se tilsvarende hyrdebrev udsendt i maj 2018 og oktober 2018, hvor "opfordring[en] til at der i de enkelte ministerier sættes fokus på kritisk at overveje forbruget af Kammeradvokaten" gentages.

En samlet ny ”ordning”, hvor man på flere områder løser opgaverne internt i staten for at styrke vidensapparatet, men hvor det primære fokus er på konkurrenceudsættelse i form af delkontrakter til gavn for en bredest mulig konkurrence, er at foretrække ud fra en udbudsretlig vinkel med et konkurrencehensyn sat i højsædet.

7.5 Afrunding (i europæisk belysning)

Der er mange mulige løsninger for Kammeradvokatordningen. Om det bliver én af dem ovenfor, eller måske noget helt fjerde, må tiden vise. Ét spørgsmål, der trænger sig på, er, om vi i virkeligheden ser ind i nogle helt andre EU-retlige rammer for juridiske tjenesteydelser?

Hvis blikket rettes mod EU, vil man bemærke, at udbudsreglerne står over for revision. Som en del af *Clean Industrial Deal* har Kommissionen udtrykt intention om ”*a proposal to revise the Public Procurement Framework in 2026*”⁴¹⁹. Uden at være bekendt med hvad (og hvornår) regeringen har på tegnebrættet, kunne det tyde på, at regeringen kan blive overhalet indenom og muligvis skal tage stilling til nogle helt andre retlige rammer for tilrettelæggelsen af statens indkøb i fremtiden.

En (forsigtig) anbefaling lyder på, at når vi nu har haft Kammeradvokatordningen så længe, burde vi så ikke vente og se, hvad Kommissionen har af planer for fremtidens udbudsregler? Måske vi ser ind i en fremtid, hvor rummet for at undtage tjenesteydelser bliver endnu mindre? Kommissionen dog har generelt udtalt, at et nyt udbudsdirektiv skal sikre større fleksibilitet i udbudsreglerne samt generelt at styrke konkurrenceevnen i Europa, hvilket kunne pege i retningen af et større fokus på konkurrencen om den offentlige kontrakt. Eller måske de går i den anden grøft og lader sig inspirere af GPA-aftalen⁴²⁰, hvor juridiske tjenesteydelser slet ikke er omfattet af EU’s dækningsfortegnelse?⁴²¹

⁴¹⁹ Europa-Kommissionen (2025, 26. februar) *The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation*, s. 7 f.

⁴²⁰ Government Procurement Agreement fra 2012, der udgør WTO's plurilaterale aftale om offentlige udbud. Se mere Europa-Kommissionen. *Offentlige kontrakter uden for EU*.

⁴²¹ CPC-koden for juridiske tjenesteydelser er 861 (*Legal Services*). I EU’s dækningsfortegnelse fremgår juridiske tjenesteydelser ikke af Annex 5 om omfattede ”Services”. Derudover bemærkes, at ”*arbitration and conciliation services*” er udelukket jf. fodnote 3. Til sammenligning fremgår juridiske tjenesteydelser af dækningsfortegnelsen for

På trods af Kommissionens umiddelbart klare præferencer for fleksibilitet og konkurrence, er det svært på nuværende tidspunkt at udtale sig om fremtidens udbudsdirektiv – navnlig når politiske kompromisser endte med at definere 2014-udbudsdirektivets endelige udformning, netop for juridiske tjenesteydelser. Herudover kan Kommissionens ønsker også være et spørgsmål om højpolitik, end det rent faktisk vil have indflydelse på Kammeradvokatordningen i Danmark, og særligt når detaljerne for reguleringen af tjenesteydelser ikke (på nuværende tidspunkt) synes at være genstand for nævneværdige ændringer.

Om vi skal vente helt indtil da, eller om regeringen præsenterer nye tiltag inden da, er svært at spørge om – men én ting er sikkert:

*Regeringen ønsker øget konkurrence om den juridiske rådgivning af staten.*⁴²²

følgende lande, herunder Canada, Israel, Moldova, Aruba, Schweiz og Taiwan jf. deres respektive Annex 5. Se nærmere World Trade Organization. *Agreement on government procurement: Coverage schedules*.

⁴²² Regeringen. (2022, december), s. 44.

8. Litteraturliste

8.1 Lovgivning og forarbejder

8.1.1 EU-lovgivning

Traktaten om Den Europæiske Union ("TEU")

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ("TEUF")

Rådets forordning af 6. oktober 1958 om den ordning, der skal gælde for Det europæiske økonomiske Fællesskab på det sproglige område 1/58

Rådets direktiv af 22. marts 1977 om lettelse med henblik på den faktiske gennemførelse af advokaters fri udveksling af tjenesteydelser 77/249/EØF

Rådets direktiv nr. 92/50/EØF af 18. juni 1992 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige tjenesteydelsesaftaler ("1992-tjenesteydelsesdirektivet")

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelsesktrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter ("2004-udbudsdirektivet")

Europa-Kommissionens fortolkningsmeddelelse om den fællesskabsret, der finder anvendelse på tildelingen af kontrakter, som ikke eller kun delvis er omfattet af udbudsdirektiverne 2006/C 179/02 ("Kommissionens fortolkningsmeddelelse")

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF ("udbudsdirektivet" eller "2014-udbudsdirektivet")

Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC

Directive 2014/24/EU du Parlement Européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG

Rådets afgørelse af 25. juni 2013 om forøgelse af antallet af generaladvokater ved Den Europæiske Unions Domstol 2013/336/EU

Europa-Kommissionens delegerende forordning nr. 2023/2495/EU, 2023/2496/EU, 2023/2497/EU og 2023/2510/EU af 15. november 2023 om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU for så vidt angår tærsklerne for offentlige vareindkøbs-, bygge- og anlægs- og tjenesteydelseskontrakter samt projektkonkurrencer

Europa-Kommissionens meddelelse C/2023/902 af 16. november 2023 om modværdierne af tærskelværdierne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/23/EU, 2014/24/EU, 2014/25/EU og 2009/81/EF

Europa-Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlige indkøb af 20. december 2011 KOM(2011) 896 endelig ("Kommissionens forslag til udbudsdirektivet")

Europa-Kommissionens Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on public procurement – Articles 4, 74, 75, 76 and Annex XVI: Social services (part of Cluster 2) af 16. marts 2012 7457/12

Europa-Kommissionens Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on public procurement – Cluster 8: Sound procedures af 14. juni 2012 11266/12

Rådets forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlige indkøb af 30. november 2012 16725/1/12

Europa-Parlamentets betænkning om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlige indkøb af 11. januar 2013 COM(2011)0896

Rådets forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlige indkøb af 30. november 2012 16725/1/12

Europa-Parlamentet og Rådets Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on public procurement – Approval of the final compromise text af 12. juli 2013 11745/13

Europa-Kommissionens grønbog om modernisering af EU's politik for offentlige indkøb: Mod et mere effektivt europæisk marked for offentlige indkøb af 27. januar 2011
KOM/2011/0015 ("Kommissionens grønbog")

Europa-Kommissionens Staff Working Paper Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Public Procurement af 20. december 2011 SEC(2011) 1585 final

8.1.2 Dansk lovgivning mv.

Lovbekendtgørelse nr. 116 af 3. marts 2025 ("udbudsloven")

Lovbekendtgørelse nr. 448 af 8. maj 2025 ("klagenævnsloven")

Lov nr. 1234 af 18. december 2012 ("tilbudsloven")

Lovforslag L 28 af 10. oktober 2012 ("forslag til tilbudsloven")

Lovforslag L 19 af 7. oktober 2015 ("forslag til udbudsloven")

B 14 Beretning afgivet af Retsudvalget den 21. februar 2013 Beretning om Forslag til folketingsbeslutning om udbud af statens advokatarbejde

Udvalg om dansk udbudslovgivning. (2014, december). Rapport fra udvalg om dansk udbudslovgivning ("udbudslovsudvalget")

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 73 (Alm. del) af 9. december 2024 af 17. januar 2025

Svar på Retsudvalgets spørgsmål nr. 336 (Alm. del) af 9. december 2024

Svar på Retsudvalgets spørgsmål nr. 130 (Alm. del – bilag 410) af 21. januar 2004

Minister for Innovation Sofie Løhdes hyrdebrev (maj 2017). Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://oes.dk/media/vomhvjz/hyrdebrev-maj-2017.pdf>

Minister for Innovation Sofie Løhdes hyrdebrev (maj 2018). Lokaliseret den 1. juni 2025 på
<https://oes.dk/media/nwsbqitl/hyrdebrev-maj-2018.pdf>

Minister for Innovation Sofie Løhdes hyrdebrev (oktober 2021). Lokaliseret den 1. juni 2025 på
<https://oes.dk/media/qmqnnwls/hyrdebrev-oktober-2018.pdf>

8.2 Praksis

8.2.1 EU-Domstolen

EU-Domstolens dom af 9. januar 2025 i sag C-578/23, *Česká republika*

EU-Domstolens dom af 24. oktober 2024 i sag C-513/23, *Obsjtjina Pleven*

EU-Domstolens dom af 17. november 2022 i sag C-54/21, *Antea Polska*

EU-Domstolens dom af 14. juli 2022 i sag C-436/20, *ASADE*

EU-Domstolens dom af 12. maj 2022 i sag C-719/20, *Comune di Lerici*

EU-Domstolens dom af 6. oktober 2021 i sag C-561/19, *Consorzio Italian Management*

EU-Domstolens dom af 27. november 2019 i sag C-402/18, *Tedeschi*

EU-Domstolens dom af 6. juni 2019 i sag C-264/18, *PM m.fl.*

EU-Domstolens dom af 7. september 2016 i sag C-549/14, *Finn Frogne*

EU-Domstolens dom af 2. juni 2016 i sag C-410/14, *Falk Pharma*

EU-Domstolens dom af 24. maj 2016 i sag C-396/14, *MT Højgaard*

EU-Domstolens dom af 17. marts 2016 i sag C-112/15, *Kødbranchens Fællesråd*

EU-Domstolens dom af 18. december 2014 i sag C-568/13, *Azienda*

EU-Domstolens dom af 10. oktober 2013 i sag C-336/12, *Manova*

EU-Domstolens dom af 17. marts 2011 i sag C-95/10, *Strong Segurança*

EU-Domstolens dom af 22. december 2010 i sag C-215/09, *Mehiläinen Oy*

EU-Domstolens dom af 6. maj 2010 i forenede sager C-145/08 og C-149/08, *Club Hotel Loutraki*

EU-Domstolens dom af 29. april 2010 i sag C-160/08, *Kommissionen mod Tyskland*

EU-Domstolens dom af 22. april 2010 i sag C-423/07, *Kommissionen mod Spanien*

EU-Domstolens dom af 16. december 2008 i sag C-213/07, *Michaniki*

EU-Domstolens dom af 19. juni 2008 i sag C-454/06, *Presstext*

EU-Domstolens dom af 3. april 2008 i sag C-187/07, *Dirk Endendijk*

EU-Domstolens dom af 13. november 2007 i C-507/03, *Kommissionen mod Irland*

EU-Domstolens dom af 27. oktober 2005 i sag C-525/03, *Kommissionen mod Italien*

EU-Domstolens dom af 21. juli 2005 i sag C-231/03, *Coname*

EU-Domstolens dom af 3. marts 2005 i sag C-21/03, *Fabricom*

EU-Domstolens dom af 11. januar 2005 i sag C-26/03, *Stadt Halle*

EU-Domstolens dom af 7. oktober 2004 i sag C-247/02, *Sintesi*

EU-Domstolens dom af 29. april 2004 i sag C-496/99 P, *Succhi di Frutta*

EU-Domstolens dom af 18. juni 2002 i sag C-92/00, *Hospital Ingenieure*

EU-Domstolens dom af 3. december 2001 i sag C-59/00, *Vestergaard*

EU-Domstolens dom af 7. december 2000 i sag C-324/98, *Telaustria*

EU-Domstolens dom af 5. oktober 2000 i sag C-16/98, *Kommissionen mod Frankrig*

EU-Domstolens dom af 10. november 1998 i sag C-360/96, *BFI Holding*

EU-Domstolens dom af 25. april 1996 i sag C-87/94, *Kommissionen mod Belgien*

EU-Domstolens dom af 22. juni 1993 i sag C-243/89, *Storebælt*

EU-Domstolens dom af 13. november 1990 i sag C-331/88, *Fedesa*

EU-Domstolens dom af 13. juli 1989 i sag C-215/88, *Casa Fleischhandels*

EU-Domstolens dom af 10. marts 1987 i sag C-199/85, *Kommissionen mod Italien*

EU-Domstolens dom af 10. april 1984 i sag C-14/83, *Von Colson*

EU-Domstolens dom af 6. oktober 1982 i sag C-283/81, *Cilfit*

EU-Domstolens dom af 18. maj 1982 i sag C-155/79, *AM & S Europe mod Kommissionen*

EU-Domstolens dom af 21. juni 1974 i sag C-2/74, *Reyners*

EU-Domstolens dom af 5. december 1967 i sag C-19/67, *Van der Vecht*

EU-Domstolens dom af 15. juli 1964 i sag C-6/64, *Costa v ENEL*

8.2.2 Generaladvokaters forslag til afgørelse

Generaladvokat Trstenjaks forslag til afgørelse fremsat den 11. februar 2010 i EU-Domstolens dom af 29. april 2010 i sag C-160/08, *Kommissionen mod Tyskland*

1 Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse fremsat den 13. marts 2008 i EU-Domstolens dom af 19. juni 2008 i sag C-454/06, *Presstext*

Generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse fremsat den 2. juni 2005 i EU-Domstolens dom af 27. oktober 2005 i sag C-525/03, *Kommissionen mod Italien*

Generaladvokat Stix-Hackls forslag til afgørelse fremsat den 1. juli 2004 i EU-Domstolens dom af 7. oktober 2004 i sag C-247/02, *Sintesi*

8.2.3 Klagenævnet for Udbud

Klagenævnet for Udbuds kendelse af 26. januar 2021, *Ishøj Ny Antenneforening mod Ishøj Kommune*

Klagenævnet for Udbuds kendelse af 19. august 2020, *EG A/S mod Egedal Kommune*

Klagenævnet for Udbuds kendelse af 19. maj 2020, *Alsvognen I/S mod Fynbus m.fl.*

Klagenævnet for Udbuds kendelse af 30. november 2017, *GlaxoSmithKline Pharma A/S mod Statens Serum Institut og Sundheds- og Ældreministeriet*

Klagenævnet for Udbuds kendelse af 26. juni 2017, *CFD mod Den Nationale Tolkemyndighed*

Klagenævnet for Udbuds kendelse af 4. maj 2016, *CGI Danmark A/S mod Moderniseringsstyrelsen*

Klagenævnet for Udbuds kendelse af 12. april 2016, *Joint Venture Salini-Impregilo-Samsung-Bunte mod Femern A/S*

Klagenævnet for Udbuds kendelse af 14. december 2015, *Abbott Laboratories A/S mod Region Syddanmark*

Klagenævnet for Udbuds kendelse af 10. marts 2015, *Esbjerg Maritime Service ApS mod Den Kommunale Selvstyrehavn Esbjerg Havn*

Klagenævnet for Udbuds kendelse af 18. november 2014, *Claus Tingstrøm A/S mod Banedanmark*

Klagenævnet for Udbuds kendelse af 9. juli 2014, *Attendo A/S mod Holbæk Kommune*

Klagenævnet for Udbuds kendelse af 6. marts 2014, *G4S Security Services A/S mod Region Syddanmark*

Klagenævnet for Udbuds kendelse af 8. september 2011, *Østermose BioEnergi A/S mod Energinet.dk*

Klagenævnet for Udbuds kendelse af 20. december 2010, *Smørum Kraftvarme Amba mod Energinet.dk*

Klagenævnet for Udbuds kendelse af 6. juni 2007, *Rengøringsgrossisten mod Skive Kommune*

8.3 Litteratur

8.3.1 Bøger og antologier

- Arrowsmith, Sue. (2012). The Purpose of the EU Procurement Directives: Ends, Means and the Implications for National Regulatory Space for Commercial and Horizontal Procurement Policies (s. 1-47). I: Barnard, Catherine m.fl. (Red.) *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies* (14. udgave). Oxford: Hart Publishing
- Blume, Peter. (2020a). Juridisk metode og argumentation. I: Riis, Thomas & Trzaskowski. (Red.). *Skriftlig jura: Den juridiske fremstilling* (2. udgave) (s. 3-24). København: Ex Tuto Publishing
- Blume, Peter. (2020b). *Retssystemet og juridisk metode* (4. udgave). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Bovis, Christopher. (2016). The principles of public procurement regulation. I: Bovis, Christopher. (Red.). *Research handbook on EU public procurement law* (1. udgave) (s. 35-59). Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Bradly, Kieran. (2020). Legislating in the European Union. I: Barnard, Catherine & Peers, Steve. (Red.). *European Union Law* (4. udgave) (s. 100-150). Oxford: Oxford University Press
- Bugge, Thorbjørn Daniel & Hamer, Carina Risvig. (2020). Juridisk metode når EU-retten er på spil. I: Hamer, Carina Risvig & Schaumburg-Müller, Sten. (Red.). *Juraens verden – Metoder, retskilder og discipliner* (1. udgave) (s. 137-165). København: Djøf Forlag
- Bødtcher-Hansen, Jens & Gausdal, Maria Edith Lindholm. (2016). Privatisering og brug af dåbsgaver. I: Hagel-Sørensen, Karsten. (Red.). *Aktuel udbudsret II* (1. udgave) (s. 469-494). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Bøtcher-Hansen, Jens. (2011). Det udvidede in-house-begreb. I: Hagel-Sørensen, Karsten. *Aktuel udbudsret I* (1. udgave) (s. 73-102). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Evald, Jens. (2024). *Juridisk teori, metode og videnskab* (3. udgave). København: Djøf Forlag

- Eyben, Bo von. (2023). *Juridisk ordbog* (15. udgave). København: Karnov Group
- Fabricius, Jesper. (2024). Offentlige indkøb i praksis (5. udgave). København: Karnov Group
- Gausdal, Maria Edith Lindholm & Hamer, Carina Risvig. (2023). *Den offentlige kontrakt i et compliancekontrakt*. I: Hamer, Carina Risvig m.fl. (Red.). *Compliance i den offentlige sektor* (1. udgave) (s. 289-337) København: Djøf Forlag
- Halonen, Kirsi-Maria. (2023). Fundamentals of contract modifications in EU procurement. I: Dragos, Dacian m.fl. (Red.). *Contract changes: The Dark Side of EU Procurement Law* (1. udgave) (s. 17-34). Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Hamer, Carina Risvig. (2025). *Udbudsret bind 1-2* (3. udgave). København: Djøf Forlag
- Hamer, Carina Risvig. (2023). Modification of contracts in Denmark. I: Dragos, Dacian m.fl. (Red.). *Contact changes: The Dark Side of EU Procurement Law* (1. udgave) (s. 96-108). Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Hamer, Carina Risvig. (2017). Grænseflader mellem kontraktret og udbudsret - særligt om sanktionen uden virkning af offentlige kontrakter. I: Clausen, Nis Jul. *Festskrift til Hans Viggo Godsk Pedersen* (1. udgave) (s. 171-184). København: Djøf Forlag
- Hamer, Carina Risvig. (2016). *Grundlæggende udbudsret* (1. udgave). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Hamer, Carina Risvig. (2015). Hvornår er der tale om en udbudspligtig kontrakt? I: Pedersen, Hans Viggo Godsk. (Red.). *Juridiske emner 2015* (1. udgave) (s. 287-302). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Hamer, Carina Risvig. (2012). *Contracts not covered or not fully covered by the Public Sector Directive* (1. udgave). København: Djøf Publishing
- Hansen, Kim Lundgaard & Offersen, René. (2016). *Udbudsprocessen* (2. udgave). København: Karnov Group

- Holtermann, Jakob v. H. & Rytter, Jens Elo. Retspolitik. (2021). I: Mikkel Jarle Christensen m.fl. (Red.). *De juridiske metoder: 10 bud* (1. udgave) (s. 237-259). København: Hans Reitzels Forlag
- Indén, Tobias. (2019). Contract performance. I: Steinicke, Michael m.fl. *Brussels Commentary EU Public Procurement Law* (1. udgave) (s. 752-778). London: Bloomsbury Publishing
- Jeught, Stefaan van der. (2018). *Current practices with regard to the interpretation of multilingual EU law: How to deal with diverging language versions* (11. udgave). Florence: European Journal of Legal Studies
- Kjær, Morten. (2023). Om retshistorie og retsdogmatik. I: Johansen, Louise Victoria & Cederstrøm, Cecilie Brito. (Red.). *Ret på tværs – mellem retsdogmatik og andre metoder* (1. udgave) (s. 63-86). København: Djøf Forlag
- Knudsen, Pernille Ulla. (2021). Retshistorie og hermeneutik. I: Jarle Christensen, Mikkel. (Red.). *De juridiske metoder: De 10 bud* (1. udgave) (s. 213-236). København: Hans Reitzels Forlag
- Liljenbøl, Morten Wahl & Balle, Jens. (2016). Ændringer af udbudte kontrakter II. I: Hagel-Sørensen, Karsten. (Red.). *Aktuel udbudsret II* (1. udgave) (s. 387-431). København: Jurist og Økonomforbundets Forlag
- Neergaard, Ulla & Nielsen, Ruth. (2024). *EU-ret* (9. udgave). København: Karnov Group
- Nielsen, Rasmus Horskjær. (2022). *Konkurrencen om den offentlige kontrakt* (1. udgave). København: Djøf Forlag
- Nielsen, Rasmus Horskjær. (2016). In-house mv. I: Hamer, Carina Risvig. Grundlæggende udbudsret (1. udgave) (s. 297-325). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Olsen, Jeppe Lefevre m.fl. (2022). Traktatens undtagelser og principper. I: Hamer, Carina Risvig m.fl. (Red.). *Into the Northern Light – in memory of Steen Treumer* (1. udgave) (s. 21-45). København: Ex Tuto Publishing

- Pedersen, Hans Viggo Godsk m.fl. (2025). *Almindelig kontraktret* (7. udgave). København: Djøf Forlag
- Poulsen, Sune Troels m.fl. (2022). *EU Udbudsretten* (4. udgave). København: Djøf Forlag
- Sanchez-Graells, Albert. (2022). The Role of Competition in Public Procurement Regulation. I: Hamer, Carina Risvig m.fl. (Red.). *Into the Northern Light* (1. udgave) (s. 65-82). København, Ex Tuto Publishing
- Sanchez-Graells, Albert. (2016). Public procurement and competition: Some challenges arising from recent developments in EU public procurement law. I: Bovis, Christopher. (Red.). *Research Handbook on EU Public Procurement Law* (1. udgave) (s. 423-451). Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Sanchez-Graells, Albert. (2015). *Public Procurement and the EU Competition Rules* (2. udgave). Oxford: Hart Publishing
- Schaumburg-Müller, Sten & Viskum, Bjarke. (2020). Retspolitik og metode. I: Hamer, Carina Risvig & Schaumburg-Müller, Sten. (Red.). *Juraens verden* (1. udgave) (s. 325-342). København: Djøf Forlag
- Steinicke, Michael. (2019). Contract performance. I: Steinicke, Michael m.fl. *Brussels Commentary EU Public Procurement Law* (1. udgave) (s. 127-372). London: Bloomsbury Publishing
- Steincke, K. K. (1948). *Farvel og tak. Ogsaa en tilværelse IV (1935-1939)* (1. udgave). København: Forlaget Fremad
- Steinicke, Michael. (2017). Udbudsretten og konkurrenceretten – samspil eller konflikt. I: Clausen, Nis Jul m.fl. (Red.). *Festskrift til Hans Viggo Godsk Pedersen* (1. udgave) (s. 533-544). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Sørensen, Karsten Engsig & Danielsen, Jens Hartig. (2025). *EU-retten* (9. udgave). København: Djøf Forlag

- Treumer, Steen. (2019). Om retskilderne, ”sødsuppeagtig” udbudsret og hovsa-lovgivning. I: Treumer, Steen. (Red.). *Udbudsretten* (1. udgave) (s. 19-38). København: Ex Tuto Publishing
- Treumer, Steen. Evolution of the EU Public Procurement Regimes. (2014). I: Lichère, François m.fl. (Red.). *Modernising Public Procurement: The New Directives* (1. udgave) (s. 9-27). København: Forlag
- Treumer, Steen. (2000). *Ligebehandlingsprincippet i EU's udbudsregler* (1. udgave). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Waage, Frederik. (2017). *Det offentlige som procespart* (1. udgave). København: Karnov Group
- Ølykke, Grith Skovgaard m.fl. (2022). *EU's udbudsregler – i dansk kontekst* (3. udgave). København: Djøf Forlag

8.3.2 Artikler

- Brown, Adrian. (2008). *When do changes to an existing contract amount to the award of a new contract for the purposes of the EU procurement rules? Guidance at last in Case C-454/06*. Public Procurement Law Review, vol.6 (s. 253-267)
- Christensen, Jens Peter. (2017). *U.2017B.312: Hvad kan man egentlig bruge juridisk litteratur til i praksis?* Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://www.domstol.dk/media/2948/hvad-kan-man-egentlig-bruge-juridisk-litteratur-til-i-praksis-ufr-b-2017.pdf>
- Danske Advokater. (2025, 31. marts). *Statens indkøb af juridiske ydelser skal konkurrenceudsættes*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://www.danskeadvokater.dk/det-mener-vi/statens-indkob-af-juridiske-ydelser-skal-konkurrenceudsættes>
- Domino, Søren. (2017, 30. oktober). *Opgør med statens advokat: ”Vigtigt at tænke sig om, før man ringer til Kammeradvokaten”*. Berlingske Tidende, 1. sektion, s. 4-5
- Fenger, Niels. (2014). *U.2014B.293: Forarbejders retskildeværdi i EU-retten*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000648927>

Hamer, Carina Risvig. (2022). *The Principle of Proportionality: A Balance of Aims in Public Contracts*. European Procurement and Public Private Partnership Law Review, vol.17(3)

Hamer, Carina Risvig & Nielsen, Rasmus Horskjær. (2020). *U.2020B.114: Er lovbemærkningerne til udbudsloven til at stole på?* Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000850573>

Jørgensen, Peter Dann & Larsen, Thomas Thorup. (2017, 23. maj). *Hvilke udbudsregler gælder, når statslige institutioner i fremtiden selv kan vælge advokat?* Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://www.twobirds.com/da/insights/2017/denmark/hvilke-udbudsregler-gaelder-naar-statslige-institutioner-i-fremtiden-selv-kan-vaelge-advokat>

Lauritzen, Karsten. (2025, 27. maj). *Hvorfor fastholder staten sin afhængighed af én privat advokat?* Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://www.danskeadvokater.dk/nyheder/hvorfor-fastholder-staten-sin-afhaengighed-af-en-privat-advokat>

Lauritzen, Karsten. (2025, 8. maj), *Direktørens blog: Derfor skal statens juridiske rådgivning i udbud*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://www.danskeadvokater.dk/nyheder/direktorens-blog-derfor-skal-statens-juridiske-radgivning-i-udbud>

Losnedal, Trygve Gudmund Harlem. (2023). *The General Principle of Competition is Dead*. The Public Procurement Law Review, vol.2 (s. 85-98)

Schmith, Iben. (2023, 10. september). *Konkurrenter langer ud efter Kammeradvokaten: "Firmaet har vokset sig alt for stort"*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://finans.dk/erhverv/ECE15850218/konkurrenter-langer-ud-efter-kammeradvokaten-firmaet-har-vokset-sig-alt-for-stort/>

Schmith, Iben (2024, 22. marts). *Advokater håber på opgør med "skæv konkurrence" i egen branche*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://jyllands-posten.dk/erhverv/ECE16951592/advokater-haaber-paa-opgoer-med-skaev-konkurrence-i-egen-branche/>

8.4 Øvrige

Ekspertgruppen om statens indkøb af advokatydelse. (2024a). *Anbefalinger om statens indkøb af advokatydelse*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://oes.dk/media/nvrpea2h/anbefalinger-om-statens-indkoeb-af-advokatydelse.pdf>

Ekspertgruppen om statens indkøb af advokatydelse. (2024b). *Tekniske baggrundsbilag til anbefalinger om statens indkøb af advokatydelse*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://oes.dk/media/5p5putp5/tekniske-baggrundsbilag-til-anbefalinger-om-statens-indkoeb-af-advokatydelse.pdf>

EU. *EU's historie 1990-1999*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1990-99_da

EU-Domstolen. *Retten: Præsentation*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7033/da/

Europa-Kommissionen (2025, 26. februar) *The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/clean-industrial-deal_en

Europa-Kommissionen. *Offentlige kontrakter uden for EU*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/da/content/offentlige-kontrakter-uden-eu>

Finansministeriet & Poul Schmith/Kammeradvokaten. (2017). *Allonge til kontrakt mellem Finansministeriet og Advokatfirmaet Poul Schmith om levering af juridiske ydelser*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på https://oes.dk/media/z2fivzpi/allonge_til_kammeradvokataftalen.pdf ("2017-allongen")

Finansministeriet & Poul Schmith/Kammeradvokaten. (2015). *Kontrakt mellem Finansministeriet og Advokatfirmaet Poul Schmith om levering af juridiske ydelser*. ("Kammeradvokataftalen" eller "2015-Kammeradvokataftalen"). Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://oes.dk/media/ccjbchig/kammeradvokataftalen.pdf>

- Finansministeriet & Poul Schmith/Kammeradvokaten. (2004). *Aftale mellem Finansministeriet og Kammeradvokaten* ("2004-Kammeradvokataftalen") Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://oes.dk/media/2tvjmd5y/den-gamle-kammeradvokat-aftale-2008.pdf>
- Kraka Economics (2024, august). *Om Kammeradvokatordningen*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://www.kraka-economics.dk/media/k10mnxpl/rapport-om-kammeradvokatordningen-august-2024.pdf>
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2023, marts). *Status for offentlig konkurrence 2022*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://kfst.dk/media/jtvdhxbu/status-for-offentlig-konkurrence-2022.pdf>
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2023). *Konkurrenceeffekter i udbud*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://kfst.dk/media/igndnhoz/konkurrenceeffekter-i-udbud.pdf>
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2024, december). *Vejledning om udbudsreglerne*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://kfst.dk/media/ua3fml2r/udbudsloven-vejledning-om-udbudsreglerne-a.pdf>
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2018). *Konkurrencen om danske EU-udbud*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://kfst.dk/media/53531/konkurrencen-om-danske-eu-udbud.pdf>
- Konkurrencerådet. (2021, 14. januar). *Konkurrencen i advokatbranchen*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://kfst.dk/media/d3royxzv/20210114-advokatanalyse.pdf>
- Justitsministeriet & Finansministeriet. (2021, 21. januar). *Fælles retningslinjer om intern varetagelse af juridiske opgaver i staten og brug af ekstern juridisk bistand*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://oes.dk/media/ht0loubt/bilag-1-faelles-retningslinjer-om-intern-varetagelse-af-juridiske-opgaver-i-staten-og-brug-af-ekstern-juridisk-bistand.pdf>
- Justitsministeriet. (2012, 17. august). *Bilag 6: Notits om visse EU-udbudsretlige spørgsmål i forbindelse med kammeradvokatordningen*. I: Moderniseringsstyrelsen. (2012). *Bilag til statens køb af juridiske tjenesteydelser* (s. 177-184). Lokaliseret den 1. juni 2025 på https://oes.dk/media/rjwbrtcp/bilag_til_rapport_om_statens_koeb_af_juridiske_tjenesteydelser.pdf

- Moderniseringsstyrelsen. (2012). *Statens køb af juridiske tjenesteydelser*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://oes.dk/media/erpi0nnw/statens-koeb-af-juridiske-tjenesteydelser.pdf>
- Poul Schmith/Kammeradvokaten. (2024, august). *Bag om Kammeradvokatorordningen*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://media.poulschmith.dk/media/4nfpogu0/bag-om-kammeradvokatorordningen-aug2024.pdf>
- Poul Schmith/Kammeradvokaten. (2024, 9. september). *Bilag C: Tværgående faglige synergier ved kammeradvokatorordningen*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://umbraco.poulschmith.dk/media/wcrl0ay0/tvaergaaende-faglige-synergier-ved-kammeradvokatorordningen.pdf>
- Poul Schmith/Kammeradvokaten. (2024, 4. december). *Pressemeddelelse: Kommentar til rapport om statens indkøb af advokatydelse*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://poulschmith.dk/om-firmaet/kammeradvokataftalen/kommentar-til-rapport-om-statens-indkoeb-af-advokatydelse>
- Poul Schmith/Kammeradvokaten. *Historien bag*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://poulschmith.dk/om-firmaet/historien-bag>
- Poul Schmith/Kammeradvokaten. *Om firmaet*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://poulschmith.dk/om-firmaet>
- Regeringen. (2022, december). *Ansvar for Danmark: Det politiske grundlag for Danmarks regering*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på https://fm.dk/media/v13pmrux/ansvar-for-danmark_det-politiske-grundlag-for-danmarks-regering_december-2022.pdf
- World Trade Organization. *Agreement on government procurement: Coverage schedules*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_app_agree_e.htm
- Økonomistyrelsen. (2024, 14. juni). *Kommissorium for ekspertgruppe om statens indkøb af advokatydelse*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://oes.dk/media/4kzn3pd3/kommissorium-ekspertgruppen-om-statens-indkoeb-af-advokatydelse.pdf>

Økonomistyrelsen. (2024, april). *Kammeradvokaten – opgørelse over statens forbrug 2024*.

Lokaliseret den 1. juni 2025 på <https://oes.dk/media/bwimwpeg/opgoerelse-over-statens-forbrug-af-kammeradvokaten-2024.pdf>

Økonomistyrelsen. (2023, april). *Kammeradvokaten – opgørelse over statens forbrug 2023*.

Lokaliseret den 1. juni 2025 på https://oes.dk/media/dpzcedqx/2023_opgoerelse-over-statens-forbrug-af-kammeradvokaten-2023.pdf

Økonomistyrelsen. (2021, marts). *Vejledning til brug af andre advokater ved køb af juridiske tjenesteydelser*. Lokaliseret den 1. juni 2025 på

<https://oes.dk/media/1kph4nyd/vejledning-til-brug-af-andre-advokater-ved-koeb-af-juridiske-tjenesteydelser.pdf>

8.5 Historisk materiale

8.5.1 Retshistoriske kilder

Frederik III's forordning af 30. december 1660 trykt i Meddelelser fra Rentekammerarchivet 1873-76

Rentekammerets ekstraktprotokol af 30. oktober 1684

Rentekammerets kammeradvokatinstruks af 26. oktober 1785

Finansministeriets skrivelse til Folketingets lønningsudvalg af 21. marts 1935

Forslag til normeringslov for finansåret 1935-36 af 29. marts 1935

Finansministeriets allerunderdanigst Forestilling angaaende udnævnelse af en Kammeradvokat af 27. juni 1935

Finansministeriets instruks af 3. juli 1935

Rigsrevisionens beretning nr. 30/1982 om kammeradvokatordningen og statens benyttelse af anden advokatbistand

Rigsrevisionens beretning nr. 2/2006 om statens køb af juridisk bistand

8.5.2 Retshistoriske værker

Jørgensen, Frank og Westrup, Morten. (1982). *Dansk centraladministration i tiden indtil 1848*.

København: Dansk Historisk Fællesforening

Schmith, J. Boisen. (1957). *Studier over statshusholdningen i Kong Frederik IV's regeringstid*

1699-1730. København: Gyldendal

Westrup, Morten. (1988). *Kammeradvokaten, kammerretten og generalprokurøren*. København:

Tidsskrift for arkivforskning (12. bind nr. 2)

8.6 Figurer

Samtlige figurer anvendt i specialeafhandlingen er udarbejdet af afhandlingens forfatter.

Figur 1: Udbudsrettens EU-retlige og nationale formål

Figur 2: Tidslinje over kammeradvokater gennem tiden

Figur 3: Anvendelsesområdet for juridiske tjenesteydelser

Figur 4: CPV-koder for juridiske tjenesteydelser

Figur 5: Fremgangsmåde for juridiske tjenesteydelser

Figur 6: Light- og undtagne juridiske tjenesteydelser i en blandet kontrakt

-o-