

Studerende på Cand. soc i jura (sæt kryds)

Studerende på Cand. jur (sæt kryds)

Afleveringsdato: 22. december 2025

Karakter:



X

Retsstillingen for tredjelandssaktører

En udbudsretlig analyse af tredjelandssaktørers rettigheder i lyset af Kolin og Qingdao

Specialeafhandling i Udbudsret

22. december 2025

Emilie Tallov Karlsen

140.343 tegn. ekskl. mellemrum

Fagområde: Udbudsret
Problemformulering: <i>Afhandlingens sigte er først at undersøge, i hvilket omfang tredjelandssaktører efter EU-retten har adgang til at deltage i offentlige udbudsprocedurer inden for EU. Dernæst behandles, hvilke rettigheder der tilkommer tredjelandssaktører i relation til en konkret udbudsprocedure.</i>

Navn	KU-brugernavn
Emilie Tallov Karlsen	Nxm907

Vejleder: Carina Risvig Hamer	Antal tegn: 140.343
--------------------------------------	----------------------------

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: 22. december 2025	Karakter:
---	------------------

Indholdsfortegnelse

Abstract.....	1
1. Indledning.....	2
1.1. Problemformulering og opbygning.....	3
1.2. Afgrænsning.....	4
1.3. Metode og retskilder	6
1.3.1. Retsdogmatisk metode.....	6
1.3.1.1 De anvendte retskilder	7
1.3.1.1.1. Traktaterne og udbudsreglerne.....	7
1.3.1.1.2. Handelsperspektiv	10
1.3.1.1.3. Håndhævelse.....	12
1.3.1.1.4. Øvrige retskilder	13
1.3.2. Retropolitisk metode	14
2. Den udbudsretlige fundats	16
2.1. Udbudsrettens formål.....	16
2.1.1. De EU-retlige formål	16
2.1.2. De danske nationale formål	18
2.2. De grundlæggende principper.....	19
2.2.1. Ligebehandlingsprincippet	19
2.2.2. Gennemsigtighed	20
2.2.3. Proportionalitet	21
2.2.4. Konkurrence – som selvstændigt princip?.....	22
3. Tredjelandssaktørers deltagelse i EU-udbud.....	26
3.1. Introduktion til Kolin og Qingdao	26
3.1.1. Kolin	26
3.1.2. Qingdao	27
3.1.3. Sammenfattende kommentarer	28
3.2. Rammerne for retsstillingen for tredjelandssaktører	28
3.2.1. Hvad er en tredjelandssaktør?	29
3.2.2. Betydningen af GPA-aftalen og øvrige frihandelsaftaler	30
3.2.3. En EU-retlig enekompetence?	32

3.3. Hvornår kan tredjelandsaktører deltage i udbudsprocedurer?	36
3.3.1. EU-retlige rettigheder	36
3.3.2. Den enkelte ordregivers beslutning	38
3.4. På hvilke vilkår kan tredjelandsaktører deltage?	40
3.4.1. Kan eller skal ordregiver foretage differentiering?	40
3.4.2. Hvorledes skal differentieringen foretages?	43
3.5. Delkonklusion	45
4. Tredjelandsaktørers rettigheder efter national ret.....	47
4.1. Tredjelandsaktører kan alene støtte ret på national ret.	47
4.2. Begrænsninger i ordregivers skøn (i dansk perspektiv).....	50
4.2.1. Forvaltningsretlige begrænsninger	50
4.2.1.1 Beslutning om tredjelandsaktørers deltagelse i udbudsproceduren.....	51
4.2.1.2 Offentliggørelse af deltagelsesbeslutning	56
4.2.2. Kommunale ordregivers begrænsninger for skønnet - kommunalfuldmagten	57
4.3. Håndhævelsesmuligheder	61
4.4. Betydning af kravet om EU-konform fortolkning?	65
4.5. Delkonklusion.....	66
5. Konklusion.....	69
6. Retsstillingen i et bredere perspektiv	71
6.1. Den betydelige vægt på ordregiver – er det hensigtsmæssigt?	71
6.2. Hvad bringer fremtiden for udbudsreglerne?.....	75
6.3. Kan udviklingen gå ud over konkurrence og innovation?	79
6.4. Europæiske præferencer – i hvilken form?	85
7. Litteraturliste	89
7.1. Lovgivning og forarbejder.	89
7.1.1. EU-lovgivning	89
7.1.2. Dansk lovgivning mv.....	90
7.2. Praksis	90
7.2.1. EU-Domstolen og Retten.....	90
7.2.2. Udtalelser fra EU-Domstolen	92
7.2.3. Generaladvokaters forslag til afgørelse	92

7.2.4. Europa-Parlamentet og Rådets afgørelser	93
7.2.5. De danske domstole.....	93
7.2.6. Klagenævnet for Udbud.....	93
7.2.7. Administrativ praksis.....	94
7.2.8. Udenlandsk retspraksis	94
7.3. Litteratur	95
7.3.1. Bøger og antologier	95
7.3.2. Akademiske artikler og blogs.....	98
7.4. Øvrige	101
8. Bilagsliste	106

Abstract

Access to the EU public procurement market for third-country economic operators has been the subject of increasing legal and political debate in recent years. This debate has gained renewed significance following the European Court of Justice's landmark judgments in *Kolin* and *Qingdao*. Against this backdrop, this thesis examines the extent to which third-country economic operators have access to participate in public procurement procedures within the EU, with particular emphasis on the legal consequences that follow from a contracting authority's decision to admit or exclude such operators.

The analysis demonstrates that international agreements - most notably the WTO Government Procurement Agreement - constitute a decisive factor in determining whether third-country economic operators enjoy a right of access. In the absence of applicable international commitments, such operators do not possess a guaranteed right to participate in EU procurement procedures, as automatic access would risk undermining the Union's leverage in negotiating trade agreements.

Furthermore, it is established that questions of market access fall within the EU's common commercial policy and the Union's exclusive competence. Consequently, Member States lack the authority to legislate either to grant or to restrict access, and agreements conferring procurement access likewise lie within the Union's exclusive external competence. In the absence of EU-level legislation prescribing market access conditions, contracting authorities retain discretion to admit third-country bidders, unless the Union has adopted restrictive or exclusionary measures.

Where third-country operators are admitted, they cannot invoke rights under the EU public procurement directives or general principles of EU law. Any legal challenge must instead be assessed solely under national law. Nonetheless, certain procedural 'safeguards' may apply where they are grounded in domestic legal frameworks. In the Danish context, general principles of administrative law and the rules governing municipal powers impose meaningful constraints on administrative discretion, thereby mitigating the risk of a 'normative vacuum'.

Finally, the thesis considers the future development of EU public procurement law. It concludes that there is a palpable need for clearer and more coherent rules – ideally addressed in the forthcoming revision of the procurement directives, expected in the second quarter of 2026. In this context, the Commission faces a fundamental challenge: strengthening the European market by enhancing the competitiveness of European companies, while avoiding accusations of protectionism.

1. Indledning

Offentlige myndigheder køber ind i stor stil for at kunne varetage deres mange og forskelligartede opgaver. Det skønnes, at der på EU-plan hvert år bruges omtrent 2.000 milliarder euro på offentlige indkøb, hvilket svarer til omkring 14 pct. af EU's samlede BNP.¹

Med en så betydelig økonomi er EU's marked for offentlige indkøb ikke længere blot en teknisk reguleret arena for kontraktindgåelse – det er et af verdens mest betydningsfulde handelsmæssige kraftcentre, der fungerer som en stærk katalysator for vækst, velstand og solidaritet.² Et marked, hvor virksomheder fra alle verdenshjørner mødes, og hvor EU gennem årtier har haft dørene vidt åbne for konkurrence fra tredjelande.³

Hvor EU's udbudsmarked længe har været præget af åbenhedsideal og et globalt udsyn, har virkeligheden uden for EU's grænser været en ganske anden. Når europæiske virksomheder forsøger at deltage i offentlige indkøb i eksempelvis USA eller Kina, mødes de ofte af protektionistiske handelsbarrierer som 'Buy American' og 'Buy Chinese' samt andre nationalt orienterede politikker, der effektivt lukker markedet omkring sig selv.⁴ Resultatet har været en asymmetri, der længe har frustreret både europæiske virksomheder og politikere. I dette øjemed har EU gennem de seneste årtier forsøgt at skabe balance ved at vedtage gensidighedsforanstaltninger, herunder den såkaldte IPI-ordning.⁵

Det måske mest markante udtryk for dette paradigmeskifte kom imidlertid den 22. oktober 2024, da EU-Domstolen afsagde den skelsættende dom i *Kolin*.⁶ Dommen slog fast, at tredjelandsaktører hverken kan støtte ret på udbudsreglerne eller har krav på at blive behandlet på lige fod med aktører

¹ Europa-Kommissionen. *Public Procurement*.

² Letta, Enrico. (2024). *Much More Than a market - SPEED, SECURITY, SOLIDARITY - Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, s. 3.

³ Ibid., s. 4.

⁴ The White House. (2025) Report to the President on the America First Trade Policy Executive Summary; Generaldirektoratet for Handel. *Trade barriers*.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EU) 2022/1031 af 23. juni 2022 om adgangen for tredjelandes erhvervsdrivende, varer og tjenesteydelser til Unionens markeder for offentlige udbud og koncessioner og procedurer for støtte til forhandlingerne om adgang for Unionens erhvervsdrivende, varer og tjenesteydelser til tredjelandes markeder for offentlige udbud og koncessioner.

⁶ EU-Domstolens dom af 22. oktober 2024 i sag C-652/22, *Kolin* ("Kolin").

fra EU eller andre lande, som har indgået en handelsaftale med EU.⁷ Gulvtæppet blev således revet væk under en række hidtidige antagelser, og som professor Albert Sanchez-Graells rammende har formuleret det, åbnede dommen ”a Pandora’s box of issues.”⁸ Afhandlingen bevæger sig således ind i denne Pandoras æske med henblik på at identificere og systematisere de spørgsmål, der følger i kølvandet på EU-Domstolens praksis.

Det giver først og fremmest anledning til at undersøge, hvorvidt tredjelandssaktører med den nye tilgang i EU kan deltage i udbudsprocedurer, og dernæst, hvilke rettigheder – hvis nogen – de har, når de deltager i en udbudsprocedure i EU. Hvad må ordregivere? Hvad skal de? Og hvordan påvirker denne udvikling danske udbudsprocedurer og danske ordregiveres retlige handlerum?

Der foreligger i skrivende stund ingen entydig juridisk stillingtagen til disse problemstillinger. På baggrund af den omfattende udvikling, som retstilstanden har været igennem de seneste år, er det derfor interessant at undersøge, hvor den er i dag, og hvordan fremtiden ser ud for tredjelandssaktører. Mens vi venter på næste skridt mod mere klarhed, har nærværende afhandling som sin opgave at yde et bidrag hertil.

1.1. Problemformulering og opbygning

På baggrund af ovenstående har afhandlingen til formål at besvare følgende problemformulering:

”Afhandlingens sigte er først at undersøge, i hvilket omfang tredjelandssaktører efter EU-retten har adgang til at deltage i offentlige udbudsprocedurer inden for EU. Dernæst behandles, hvilke rettigheder der tilkommer tredjelandssaktører i relation til en konkret udbudsprocedure.”

For at besvare problemformuleringen præsenterer afhandlingen indledningsvist den udbudsretlige fundats (afsnit 2). Herefter fokuseres der på den EU-retlige ramme for tredjelandssaktører, herunder hvornår de kan deltage i udbudsprocedurer inden for EU, og på hvilke vilkår dette kan ske (afsnit 3). Dernæst rettes fokus mod rettighederne efter national ret, med særlig vægt på de begrænsninger,

⁷ Ved brug af begrebet ‘tredjelandssaktør’ i afhandlingen, refereres der til aktører fra tredjelande, som ikke har indgået en handelsaftale med EU. Om aktører fra EU-medlemsstaterne eller aktører fra tredjelande, som har indgået en handelsaftale med EU, anvendes begrebet ‘øvrige aktører’.

⁸ Sanchez-Graells. (2025). *Bordering the irresponsible: Commission's Q&A on third country access to EU procurement post-Kolin/Qingdao*. How to Crack a Nut, A blog on EU economic law.

ordregiver er underlagt i dansk ret, samt hvilke håndhævelsesmuligheder disse aktører har (afsnit 4). Afhandlingen afrundes med en konklusion (afsnit 5), efterfulgt af en refleksion over hensigtsmæssigheden af den nuværende retsstilling med perspektiver på udbudsreglernes fremtid (afsnit 6).

1.2. Afgrænsning

Som anført ovenfor åbner EU-Domstolens praksis en ‘Pandoras æske’ af spørgsmål. Afhandlingen analyserer kun et udsnit af disse spørgsmål, hvilket er en nødvendig afgrænsning grundet afhandlingens begrænsede omfang.

Problemformuleringen anlægger en udbudsretlig vinkel, men inddrager tillige perspektiver fra dansk forvaltningsret og EU-ret. En analyse af tredjelandsskøtters adgang til EU’s udbudsmarked kunne indebære konkurrenceretlige og statsstøtteretlige vurderinger, navnlig vedrørende risikoen for konkurrenceforvridende støtte på det indre marked. Afhandlingen afgrænses imidlertid til at fokusere på konkurrencen om den offentlige kontrakt i lyset af de udbudsretlige formål og principper. Som følge af det tætte samspil mellem udbuds- og konkurrenceretten, kan konkurrenceretlige betragtninger dog ikke fuldstændigt udelukkes.⁹

I afhandlingen behandles alene to ud af de fire centrale udbudsdirektiver, nærmere bestemt udbudsdirektivet (“UBD”) og forsyningsvirksomhedsdirektivet (“FVD”).¹⁰ Baggrunden for denne afgrænsning er, at det netop var disse to direktiver, der var genstand for behandling i *Kolin* og *Qingdao*.¹¹ Hvorvidt konklusionerne fra *Kolin* og *Qingdao* kan overføres til Koncessionsdirektivet eller Forsvars- og sikkerhedsdirektivet,¹² er en diskussion, der falder uden for denne afhandlings rammer.¹³

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

¹⁰ Begrebet “Udbudsdirektiverne” anvendes i nærværende afhandling som samlebetegnelse for UBD og FVD, når afhandlingen ikke giver anledning til at sondre mellem de to direktiver.

¹¹ *Kolin*; EU-Domstolens dom af 13. marts 2025 i sag C-266/22, *Qingdao*.

¹² Direktiv 2014/23/EU om tildeling af Koncessionskontrakter; Direktiv 2009/81/EF Forsvars- og sikkerhedsdirektivet.

¹³ Et spørgsmål der dog har været genstand for diskussion. Se f.eks. det Østrigske justitsministerium der i deres cirkulære af 23. december 2024, *Rundschreiben EuGH Urteil*, vurderer, at konklusionerne fra *Kolin* og *Qingdao* kan anvendes analogt. Se også Det Svenske Finansdepartement. (2025) *Tredjelandsskøtters tillträde till up Handlingsförfara*.

Herudover foretages i afhandlingen ikke en komparativ analyse af, hvorvidt retsstillingen er den samme efter UBD og FVD. Det skyldes, at lovgiver i vidt omfang har tilstræbt en ensartet opbygning og definitionsafgrænsning, med forbehold for de særlige forhold, der gælder for de sektorer, som FVD regulerer.¹⁴ Denne betragtning understøttes af, at begge direktiver har til formål at “*sikre fri bevægelighed for tjenesteydelser og adgang til en ufordrejet konkurrence i samtlige medlemsstater.*”¹⁵ Der sondres derfor alene, hvor der ikke findes parallelle bestemmelser.

Afhandlingens afsnit 4 anlægger et dansk perspektiv på betydningen af EUD’s domme i *Kolin* og *Qingdao* i relation til, hvilke rettigheder tredjelandssaktører kan påberåbe sig. Dette perspektiv er særligt relevant i lyset af, at den danske stat intervenerede i *Kolin* for at forsvare udbudslovens (“UBL”) § 134a, og der fokuseres derfor på dommenes retlige konsekvenser i en dansk kontekst. Afsnittet analyserer dels rettighederne, der tilkommer tredjelandssaktører, når de er tildelt adgang, men fokuserer ligeledes på de forvaltningsretlige og kommunalretlige overvejelser, der ligger bag vurderingen af at lade tredjelandssaktører deltage i udbudsproceduren. Afsnittet er undervejs i skrivprocessen ændret fra at have et snævert fokus på situationen hvor ordregiver har tilladt tredjelandssaktører adgang til en udbudsprocedure, til at omfatte et bredere fokus der tillige inddrager perspektiver på ordregivers overvejelser bag at lade tredjelandssaktører deltage i udbudsproceduren.

I analysen af de retsregler, som tredjelandssaktører kan støtte ret på, udvælges de forvaltningsretlige principper, der vurderes mest relevante. Der er således ikke tale om en udtømmende gennemgang, men et bevidst valg fra forfatterens side. Da der så vidt vides endnu ikke foreligger retspraksis, hvor tredjelandssaktører har anlagt sager ved domstolene om brud på forvaltningsretlige principper i forbindelse med offentlige indkøb, har afhandlingen til formål at belyse de overvejelser, der kan opstå i forbindelse med fastlæggelsen af disse aktørers retsstilling.

Afhandlingens fokus er overvejende på tredjelandssaktørerne frem for ordregiver, hvilket også afspejles i afhandlingens titel: *Retsstillingen for tredjelandssaktører*. Ikke desto mindre hænger tredjelandssaktørernes rettigheder tæt sammen med de forpligtelser, der påhviler ordregiver. Det er forfatterens opfattelse, at det ligger inden for afhandlingens problemfelt, at der i afhandlingens afsnit 4.2

¹⁴ FVD, præambelbetragtning nr. 6. Se også Poulsen, Troels Sune, Steinicke, Michael, Nielsen, Anders Birkelund & Sommer, Anne Bergholdt. (2022). *EU-Udbudsretten*. (4. udgave). København: Djøf Forlag, s. 143.

¹⁵ EU-Domstolens dom af 19. juni 2008 i sag C-454/06, *Presstext*, præmis 31.

foretages en vurdering af, hvor vidt et skøn ordregiveren er tillagt i relation til de forvaltningsretlige principper og kommunalfuldmagten. I denne forbindelse må ligeledes bemærkes, at håndhævelsesmuligheder alene behandles overfladisk, således at sanktionsmuligheder ikke gennemgås dybdegående.

Afslutningsvist bemærkes det, at en betydelig politisk udvikling under udarbejdelsen af afhandlingen har givet anledning til nye perspektiver. Som Centre for International Governance Innovation udtalte i 2024, er *“the global order under strain, propelled by the complex interplay of these trends and impacts. Converging factors are redefining the contours of the international system, necessitating significant adaptation by states.”*¹⁶ På denne baggrund bygger afhandlingens perspektivering på en antagelse om, at udbudsreglerne hverken er eller kan isoleres fra disse ændringer i den økonomiske og juridiske orden. Perspektiver, der ligeledes afspejles i evalueringen af udbudsreglerne og derfor inddrages i afhandlingens vurdering af udbudsreglernes fremtid.

1.3. Metode og retskilder

I det følgende afsnit redegøres for de metodiske overvejelser, der ligger til grund for udarbejdelse af nærværende afhandling. Indledningsvist beskrives den retsdogmatiske metode, hvori der indgår en præsentation af de relevante retskilder ([afsnit 1.3.1](#)), og slutteligt vil den retspolitiske metode blive beskrevet ([afsnit 1.3.2](#)).

1.3.1. Retsdogmatisk metode

Til besvarelsen af afhandlingens problemformulering anvendes som udgangspunkt den juridiske metode – også kaldet den retsdogmatiske metode.¹⁷ Den retsdogmatiske metode anvendes til at beskrive retstilstanden *de lege lata*, altså som den er.¹⁸ I dette øjemed vil de retskilder, der er relevante for besvarelsen af problemformuleringen, blive systematiseret, beskrevet og fortolket.¹⁹ Ifølge den

¹⁶ Centre for International Governance Innovation. (2024). Special Report, Scenarios of Evolving Global Order, s. 7

¹⁷ Olesen, Karsten Naundrup. (2023). Retsdogmatik – kilder og argumentation: Johansen, Louise Victoria, Cederstrøm, Cecilie Brito. (Red.). *Ret på tværs: mellem retsdogmatik og andre metoder*. (2. udgave). København: Djøf Forlag, s. 36.

¹⁸ Blume, Peter. (2020b). *Retssystemet og juridisk metode* (4. udgave). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 32.

¹⁹ Blume, Peter. (2020a). Juridisk metode og argumentation. I: Riis, Thomas & Trzaskowski. (Red.). *Skriftlig jura: Den juridiske fremstilling* (2. udgave). København: Ex Tuto Publishing, s. 6.

retsdogmatiske retskildelære er det væsentligt at være opmærksom på, at forskellige retskilder ikke tillægges samme retskildeværdi.²⁰ Da udbudsretten er forankret i EU-retten, må der i særlig grad tages højde for, hvorledes de supranationale retskilder vægtes i forhold til nationale retsregler og *vice versa*. Fortolkningen påvirkes også af andre retskilder. For at fastlægge den gældende ret inddrages følgende retskilder:

1.3.1.1 De anvendte retskilder

1.3.1.1.1. Traktaterne og udbudsreglerne

EU-retten opererer med en grundlæggende sondring mellem *primær- og sekundær ret*.²¹

Primærretten udgøres af traktaterne, de deraf afledte principper og EU's Charter om grundlæggende rettigheder. Sekundærretten består derimod af forordninger, direktiver og beslutninger.²²

Primærretten fungerer som fortolkningsramme for sekundærretten og anvendes til at udfylde denne, men kan ikke føre til resultater, der bringer sekundærretten i strid hermed.²³

Traktaten om Den Europæiske Union ("TEU") og Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde ("TEUF") regulerer ikke udbudsområdet direkte, men danner grundlaget for udbudsdirektiverne.²⁴ I nærværende afhandling anvendes primærretten særligt til at belyse kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne, jf. herom i [afsnit 3.2.3](#). De udbudsretlige principper, som udspringer af traktaterne, er indarbejdet i både UBD og UBL.

Udbudsdirektiverne, som trådte i kraft i 2014,²⁵ regulerer nøje udbudsrettens område og fastlægger de regler, som ordregiver skal følge under en udbudsprocedure.²⁶ Som al øvrig sekundærret er udbudsdirektiverne udstedt med hjemmel i primærretten.²⁷ Direktiverne er indlejret i et nuanceret

²⁰ Nielsen, Rasmus Horskjær. (2022). *Konkurrencen om den offentlige kontrakt* (1. udgave). København: Djøf Forlag, s. 34.

²¹ Hamer, Carina Risvig. (2025). *Udbudsret bind 1-2* (3. udgave). København: Djøf Forlag, s. 39.

²² Neergaard, Ulla og Nielsen Ruth. (2024). *EU-ret* (9. udgave)., København: Karnov Group, s. 135; Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 39.

²³ Neergaard, Ulla og Nielsen Ruth. (2024), s. 135; Blume, Peter. (2020b), s. 274

²⁴ Nielsen, Rasmus Horskjær. (2022), s. 35.

²⁵ Medlemsstaterne skulle ifølge Udbudsdirektivet art. 90 og Forsyningsvirksomhedsdirektivet art. 106 have gennemført udbudsdirektivet i deres nationale retsorden senest den 18. april 2016.

²⁶ Nielsen, Rasmus Horskjær. (2022), s. 38.

²⁷ Som anført ovenfor, er udbudsdirektiverne vedtaget med hjemmel i TEUF art. 53, stk. 1, TEUF art. 62 og TEUF art. 114.

fortolkningsunivers, hvor præambelbetragtningerne spiller en betydelig, om end ikke-bindende, rolle.²⁸ Af præambelbetragtningerne kan hjemmel, baggrund og formål med direktiverne læses, hvorfor de inddrages i analysen for at bidrage til besvarelsen af afhandlingens problemstilling.²⁹

Det påhviler medlemsstaterne at implementere udbudsdirektiverne i deres nationale retssystemer, hvilket kan ske enten gennem inkorporering eller omskrivning.³⁰ Fra et dansk perspektiv er UBD implementeret ved **UBL**,³¹ mens FVD er implementeret ved **forsyningsvirksomhedsbekendtgørelsen** ("FVBKG").³² Lovgiver har forklaret, at formålet med denne inkorporering var at "*skabe større klarhed om, hvad [udbuds]reglerne indebærer*" og dermed gøre "*det nemmere for ordregiverne at anvende udbudsreglerne i praksis*".³³

UBL blev udarbejdet efter omfattende forberedelser, og lovens **forarbejder** anvendes i afhandlingen til at fortolke lovens regler. I dansk retskildelære tillægges forarbejderne en fremtrædende rolle ved fortolkning af nationale lovtekster – en betydelig større vægt, end det er tilfældet i EU-retten.³⁴ Det er dog omdiskuteret, hvilken retskildemæssig værdi forarbejderne har ved fortolkning. Treumer argumenterer for, at "*Klagenævnet for Udbud generelt vil rette ind efter lovgivers fortolkning i selve lovteksten eller bemærkningerne*"³⁵, hvilket taler for at tillægge forarbejderne retskildemæssig værdi. Uanset dette kan lovgivers intentioner næppe i sig selv skabe konkrete forpligtelser for borgerne.³⁶

Centralt står det, at UBL skal fortolkes i overensstemmelse med EU-retten. I tilfælde af konflikt mellem bestemmelserne i UBL og UBD følger det af princippet om EU-rettens forrang, at de

²⁸ Som EUD udtalte i *Casa Flaischhandel*, præmis 31: "*En betragtning kan være et vejledende moment ved fortolkningen af en retsregel, men kan ikke i sig selv være en retsregel.*"

²⁹ Nielsen, Rasmus Horskjær. (2022), s. 49. Se også TEUF art. 296.

³⁰ Bradly, Kieran. (2020). *Legislating in the European Union*. I: Barnard, Catherine & Peers, Steve. (Red.). *European Union Law* (4. udgave). Oxford: Oxford University Press, s. 103f.

³¹ Implementeret med Lov nr. 1564 af 15. december 2015. Gældende er Lovbekendtgørelse nr. 116 af 3. marts 2025.

³² Implementeret ved Lovbekendtgørelse nr. 1624 af 15. december 2015. Gældende er Lovbekendtgørelse nr. 1078 af 29. juni 2022.

³³ Lovforslag L 19 af 7. oktober 2015, s. 37.

³⁴ Fenger, Niels. (2014). *U.2014B.293: Forarbejders retskildeværdi i EU-retten*, s. 294ff.

³⁵ Treumer, Steen. (2019). Om retskilderne, "sødsuppeagtig" udbudsret og hovsa-lovgivning. I: Treumer, Steen. (Red.). *Udbudsretten* (1. udgave). København: Ex Tuto Publishing, s. 28.

³⁶ Hamer, Carina Risvig & Nielsen, Rasmus Horskjær. (2020). *U.2020B.114: Er lovbemærkningerne til udbudsloven til at stole på?* s. 122f.

nationale regler må vige for EU-retten.³⁷ Hertil kommer, at der gælder en grundlæggende forpligtelse for medlemsstaterne til at fortolke lovgivning EU-konformt, som er yderligere uddybet i afsnit 4.4.³⁸

Ud over lovgrundlaget spiller **EUD's afgørelser** en central rolle i fastlæggelsen af gældende ret.³⁹ EUD har en dobbelt funktion, idet den både skal sikre "overholdelse af lov og ret" ved fortolkning af traktaterne,⁴⁰ og samtidig regulerer visse udbudsretlige problemstillinger på baggrund af sin retspraksis.⁴¹ Eksempelvis udgør EUD's domme i *Kolin* og *Qingdao* et nøglegrundlag for analysen af tredjelandssaktørers retsstilling, og er derfor afgørende for besvarelsen af afhandlingens problemformulering. EUD's praksis har derfor høj værdi for analysen og betragtes som det væsentligste bidrag til fortolkningen af udbudsreglerne. Dommene er ikke alene bindende for parterne, men også for medlemsstaternes lovgivere og domstole.⁴²

I visse tilfælde har det været relevant at inddrage **generaladvokaters forslag til afgørelser**. Generaladvokaterne, som bistår EUD, fremsætter på fuldstændig upartisk og uafhængig vis begrundede forslag til en sags afgørelse.⁴³ Selvom forslagene ikke er bindende, indeholder de ofte dybdegående juridiske analyser, som EUD enten kan tilslutte sig eller tage afstand fra. Hvis EUD bygger sin afgørelse på eller henviser til generaladvokatens argumentation, kan forslaget tillægges retskildemæssig vægt.⁴⁴ I forhold til afhandlingens emne er forslagene i de to ovennævnte sager særligt relevante, da generaladvokaterne *ex officio* rejste spørgsmålene om retsstillingen for tredjelandssaktører.⁴⁵ Ud over disse tilfælde inddrages generaladvokaters forslag kun som retskilde, i det omfang deres argumentation er afspejlet i EUD's endelige dom.

³⁷ Som fastlagt i EU-Domstolens dom af 10. april 1984 i sag C-14/83 Von Colson, præmis 26. Se også EU-Domstolens dom af 15. juli 1964 i sag C-6/64, Costa v ENEL.

³⁸ Ibid., præmis 26.

³⁹ Blume, Peter. (2020b), s. 190 og 278; Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 53.

⁴⁰ TEU art. 19.

⁴¹ Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 52.

⁴² Nielsen, Rasmus Horskjær. (2022), s. 44.

⁴³ TEU art. 19, stk. 3 og TEUF art. 252.

⁴⁴ Nielsen, Rasmus Horskjær. (2022), s. 55.

⁴⁵ Generaladvokat Rantos' forslag til afgørelse fremsat den 11. maj 2023 i EU-Domstolens dom af 13. marts 2025 i sag C-266/22, *Qingdao*; Generaladvokat Collins forslag til afgørelse fremsat den 7. marts 2024 i EU-Domstolens dom af 22. oktober 2024 i sag C-652/22, *Kolin*.

EUD's fortolkningsstil er kendetegnet ved ordlydsfortolkning, og hvis ordlyden er uklar, formålsfortolkning.⁴⁶ Som udgangspunkt bør fortolkning ske med afsæt i en sammenligning af samtlige 24 sprogversioner.⁴⁷ En formulering i én sprogversion kan dog ikke tjene som eneste grundlag for fortolkning, ligesom den ikke kan tillægges større betydning.⁴⁸ I nærværende afhandling vil samme metodik anvendes ved fortolkningen af både direktivbestemmelserne og EUD's præmisser i *Kolin* og *Qingdao*, herunder ved inddragelse af flere sprogversioner med henblik på at vurdere, om den danske sprogversion er uhensigtsmæssig eller fejlbehæftet. Herudover vil analysen af tredjelandsaktørers rettigheder i lyset af EU-ret foretages med udgangspunkt i de øvrige fortolkningsmetoder, herunder fortolkning i lyset af sammenhængen og teleologisk fortolkning.⁴⁹

1.3.1.1.2. Handelsperspektiv

I en international kontekst er det *handelsaftalerne indgået af EU*, der afgrænser, hvilke aktører der har adgang til EU's marked for offentlige indkøb. Den mest centrale aftale for nærværende afhandling er den såkaldte Government Procurement Agreement ("GPA-aftalen").

GPA-aftalen er en international traktat i WTO-regi, som bygger på et gensidighedsprincip, hvor de tiltrådte stater åbner deres offentlige indkøb for andre tiltrådte stater.⁵⁰ EU har herudover indgået en række frihandelsaftaler med lande over hele verden, som giver virksomhederne i de deltagende lande bedre adgang til hinandens markeder for offentlige indkøb. Set i et retskildemæssigt perspektiv udgør EU's internationale aftaler en selvstændig kategori, der hierarkisk befinder sig mellem primærretten og sekundærretten.⁵¹ Som følge heraf vil nationale domstole være forpligtet til – over for EU – at sikre overholdelse af sådanne internationale aftaler.

⁴⁶ Neergaard, Ulla & Nielsen, Ruth. (2024), s. 177.

⁴⁷ Som fastlagt i EU-Domstolens dom af 6. oktober 1982 i sag C-283/81, *CILFIT*, præmis 1. EUD synes imidlertid i *Van der Vecht* 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.

⁴⁸ Som fastsat i EU-Domstolens dom af 6. oktober 2021 i sag C-561/19, *Conorzio Italian Management*, præmis 43.

⁴⁹ Som fremhævet i EU-Domstolens dom af 6. oktober 1982 i sag C-283/81, *CILFIT*. Se også Sørensen, Karsten Engsig et.al (2025), s. 124.

⁵⁰ WTO, *Government Procurement Agreement*.

⁵¹ Grier, Jean Heilman. (2022). *The International Procurement System: Liberalization & Protectionism*. The International Procurement System: Liberalization & Protectionism, s. 51.

Desuden må nævnes, at der i EU i stigende grad er fokus på brugen af offentlige indkøb til at fremme forskellige hensyn. Dette betyder, at der for tiden vedtages en lang række regler på EU-plan i andre retsakter end udbudsdirektiverne, men som har direkte betydning for udbud, hvilket benævnes *sektorlovgivning*.⁵² Som eksempel herpå kan nævnes IPI-forordningen⁵³ og forordningen om udenlandske subsidier ("FSR-forordningen").⁵⁴ Som anført ovenfor er sådanne forordninger udstedt med hjemmel i primærretten, hvorfor de ikke må stride herimod.⁵⁵ Sekundærretten skal imidlertid ikke alene ansues i forhold til primærretten, men må også vurderes i forhold til de internationale forpligtelser, som f.eks. den ovennævnte GPA-aftale.⁵⁶

Hertil kommer, at det såkaldte '*preparatory works*' fra *EU-lovgivning*, herunder Kommissionens forslag, Rådets og Parlamentets ændringsforslag samt betænkninger, kan inddrages ved fortolkning.⁵⁷ Disse dokumenter kan give en indikation af lovgivers intentioner, hvilket EUD også flere gange har tillagt vægt.⁵⁸ Afhandlingen anvender disse forarbejder til EU-retsakterne aktivt i perspektivering, da de ikke kun bidrager til fortolkning af gældende ret, men også giver et fingerpeg om den fremtidige udvikling af udbudsreglerne.

Som øvrige fortolkningsbidrag til belysning af handelsperspektivet kan nævnes *fortolkningsmeddelelser, vejledninger og rapporter*. Centralt i denne afhandling står Kommissionens Q&A fra maj 2025 – udarbejdet i lyset af *Kolin og Qingdao* – samt Kommissionens vejledning fra 2019 om tredjelandsaktørers deltagelse på EU's udbudsmarked.⁵⁹ Disse retskilder betegnes '*soft law*' og har til formål at skabe viden på et retsområde, herunder være medvirkende til at skabe klarhed over reglerne.⁶⁰ I dette øjemed må det dog understreges, at disse dokumenter alene udtrykker Kommissionens opfattelse og ikke er retligt bindende for andre end Kommissionen selv.⁶¹ Det er alene EUD,

⁵² Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 44.

⁵³ Forordning 2022/1031 af 23. juni 2022.

⁵⁴ Forordning 2022/2560 af 14. december 2022 om udenlandske subsidier, der fordrejer det indre marked, samt Kommissionens gennemførelsesforordning 2023/1441 af 10. juli 2023 om nærmere bestemmelser for Kommissionens gennemførelse af procedurer i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/2560 om udenlandske subsidier, der fordrejer det indre marked.

⁵⁵ Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 135. IPI-forordningen er vedtaget med hjemmel i TEUF art. 207, stk. 2.

⁵⁶ Nielsen: *Konkurrencen om den offentlige kontrakt* (2022), s. 39.

⁵⁷ Fenger, Niels. (2014). *U.2014B.293: Forarbejders retskildeværdi i EU-retten*, s. 294 ff.

⁵⁸ *Ibid.*, s. 294 ff.

⁵⁹ Europa-Kommissionen. (2025b); Europa-Kommissionen. (2019).

⁶⁰ Nielsen: *Konkurrencen om den offentlige kontrakt* (2022), s. 56

⁶¹ TEUF art. 288.

der har fortolkningsprærogativet og derfor er den eneste med beføjelse til at fortolke EU-retten.⁶² Endvidere inddrages interne såvel som eksterne rapporter i relation til den forestående revision af udbudsreglerne.

Sammenfattende danner handelsmekanismerne inden for EU, rammen om et komplekst og dynamisk netværk af retskilder, der konstant interagerer og påvirker hinanden gensidigt.

1.3.1.1.3. Håndhævelse

Håndhævelse af rettighederne for tredjelandssaktører indgår ligeledes i afhandlingens besvarelse af problemformuleringen. Effektiv håndhævelse af reglerne er væsentlig af flere grunde, men først og fremmest har effektiv håndhævelse af udbudsreglerne en præventiv effekt, som udgør en væsentlig forudsætning for, at reglerne overholdes.⁶³

Reglerne om håndhævelse af udbudsreglerne, som findes i *Klagenævnsløven* og *Klagenævnshendtgørelsen*⁶⁴, bygger på EU's kontroldirektiver.⁶⁵ *Kontroldirektiverne* overlader det til de nationale myndigheder at tage stilling til, hvorvidt klager skal behandles ved domstolene eller ved et administrativt nævn.⁶⁶ Mens størstedelen af medlemsstaterne har betroet håndhævelsen af udbudsreglerne til det etablerede domstolssystem, har en række medlemsstater, herunder Danmark, etableret særlige klagenævne til behandling af sager om overtrædelse af EU's udbudsregler.⁶⁷ I Danmark er Klagenævnet for Udbud ("Klagenævnet") derfor oprettet til at varetage behandling af klager over udbud. Det er imidlertid op til den enkelte klager at vurdere, hvorvidt denne ønsker at indgive en klage til Klagenævnet eller direkte til domstolene.⁶⁸

Selvom *Klagenævnet* er et administrativt organ, hvilket kunne tale for en lavere retskildemæssig værdi end domstolenes afgørelser, har EUD i *MT Højgaard* fastslået, at nævnet udgør en 'ret' i

⁶² TEUF art. 267 og TEU art. 19.

⁶³ Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 824.

⁶⁴ Lov nr. 492 af 12. maj 2010, som senest ændret i juni 2023, ved § 2 i lov om ændring i investeringsscreeningsloven og lov om Klagenævnet for Udbud, lov nr. 726 af 13. juni 2023.

⁶⁵ Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 49.

⁶⁶ Lovforslag L 110 f 27. januar 2009 om håndhævelse af udbudsreglerne m.v., s. 5.

⁶⁷ Hamer, Carina Risvig. (2020). *Lov om Klagenævnet for Udbud, med kommentarer*. (2. udgave), København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 44. Se også Treumer, Steen og Lichère, François. (2011) *Enforcement of the EU Public Procurement Rules*. European Procurement Law Series vol. 3. (1. udgave). København: Djøf Forlag.

⁶⁸ Ibid., s. 44.

TEUF art. 267's forstand. Klagenævnet kan således forelægge præjudicielle spørgsmål på linje med de almindelige domstole.⁶⁹ Dette, sammenholdt med at størstedelen af de udbudsretlige tvister afgøres endeligt ved Klagenævnet, cementerer *nævnets afgørelser* som en central retskilde til fastlæggelse af gældende ret.⁷⁰

Til belysning af tredjelandsaktørers rettigheder, herunder deres håndhævelsesmuligheder, er domstolsprøvelse særligt relevant, jf. afsnit 4.3. Værdien af en *dom* som retskilde afhænger af, hvilken instans der har truffet afgørelsen, idet vægten øges, jo højere domstolen er placeret i hierarkiet. Som Blume beskriver det, vil en Højesteretsdom have større retskildemæssig betydning end en byretsdom.⁷¹ På denne baggrund vil afhandlingen i videst muligt omfang inddrage domme fra Højesteret.

1.3.1.1.4. Øvrige retskilder

I afhandlingen inddrages herudover *nationale fortolknings- og formodningsregler samt principper*, herunder især de forvaltningsretlige principper og kommunalfuldmagten. Disse krav til ordregivere er i vid udstrækning fastlagt i retsgrundsætninger, hvilket placerer dem centralt som retskilde.⁷² Til fortolkningen af disse retsgrundsætninger anvendes administrative afgørelser, som har stor betydning for retsstillingen på områder med få domstolsafgørelser.⁷³

Ud over de i afsnit 1.3.1.1.1 anførte EU-retlige fortolkningsbidrag udgiver Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen løbende *vejledninger* om udbudsretlige forhold, senest vedrørende *forsyningsikkerhed i udbud og status for offentlig konkurrence*.⁷⁴ Disse vejledninger skal alene anskues som udtryk for styrelsens opfattelse og er ikke bindende for hverken ordregiver, Klagenævnet eller domstolene.

Til besvarelse af afhandlingens problemformulering, har det desuden været relevant at inddrage *juridisk litteratur*. På trods af, at juridisk litteratur ikke kan anses som en egentlig retskilde, anerkendes dens fortolkningsmæssige bidrag, og kan derved bidrage til forståelsen af gældende ret.⁷⁵ I det

⁶⁹ EU-Domstolens dom af 24. maj 2016 i sag C-396/14, *MT Højgaard*, præmis 26, 28 og 30.

⁷⁰ Nielsen, Rasmus Horskjær. (2022), s. 65.

⁷¹ Blume, Peter. (2020b), s. 261.

⁷² Blume, Peter. (2020b), s. 261.

⁷³ Blume, Peter. (2020b), s. 191.

⁷⁴ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2025a). *Vejledning om ordregivers muligheder for at sikre forsyning i offentlige indkøb*. Konkurrence- og forbrugerstyrelsen. (2025b). *Status for offentlig konkurrence*.

⁷⁵ Blume, Peter. (2020b), s. 192ff

omfang det er fundet relevant, er juridisk litteratur dermed inddraget i afhandlingen til at belyse gældende ret.

Afslutningsvist må anføres, at afhandlingen i begrænset omfang inddrager *udenlandsk retspraksis*. Det anerkendes, at udenlandsk praksis ikke har status som en egentlig retskilde i dansk ret, men kan fungere som et fortolkningsbidrag. Nærværende afhandling anvender udenlandsk retspraksis til at eksemplificere problematikker, der kan opstå ved afklaring af tredjelandssaktørers rettigheder efter dansk ret.

1.3.2. Retspolitisk metode

Afhandlingen anvender endvidere den retspolitiske metode, der forholder sig til retten *de lege ferenda*: retten, som den bør være.⁷⁶ Retspolitik synes særligt relevant i nærværende kontekst, idet afhandlingens emnefelt i væsentligt omfang har en politisk dimension. Netop hvor den politiske afklaring endnu udestår, er der metodisk plads til – og behov for – velbegrundede retspolitiske overvejelser. Det er anerkendt, at retspolitik hører under juraens domæne, om end grænsen mellem retspolitik og retsdogmatik ikke altid lader sig trække skarpt.⁷⁷ Afhandlingen vil imidlertid fastholde en stringent sontring i overensstemmelse med Schaumburg-Müller og Viskums retningslinjer.⁷⁸ Kravet om at angive, hvornår analysen bevæger sig over i retspolitiske overvejelser, iagttages gennem en systematisk adskillelse mellem de retsdogmatiske analyser (afsnit 3 og afsnit 4) og de retspolitiske refleksioner (afsnit 6) – bevidst placeret efter den retsdogmatiske konklusion.

Afhandlingens analyse af retsstillingen for tredjelandssaktører, *de lege lata*, udgør grundlaget for de efterfølgende overvejelser. Endvidere præciserer afhandlingen de kriterier, som lægges til grund for vurderingerne, herunder navnlig de udbudsretlige formål og bærende principper. Som Holtermann og Rytter anfører, er retspolitikken ”ikke nogen *fri disciplin*”, men skal derimod være baseret på legitime politiske hensyn, herunder: i) retsstillingens konsistens i retssystemet, ii) retfærdighed og rimelighed, iii) konsekvenser heraf og iv) dens forhold til samfundsudviklingen generelt.⁷⁹

⁷⁶ Eyben, Bo von. (2023). *Juridisk ordbog* (15. udgave). København: Karnov Group, s. 43

⁷⁷ Schaumburg-Müller, Sten & Viskum, Bjarke. (2025). *Retspolitik og metode*. I: Hamer, Carina

Risvig, Kjær, Morten, Schaumburg-Müller, Sten. (Red.). *Juraens verden* (2. udgave). København: Djøf Forlag s. 423ff.

⁷⁸ Schaumburg-Müller, Sten & Viskum, Bjarke. (2025), s. 423.

⁷⁹ Holtermann, Jakob v. H. & Rytter, Jens Elo. *Retspolitik*. (2021). I: Mikkel Jarle Christensen et.al. (Red.). *De juridiske metoder: 10 bud* (1. udgave) (s. 237-259). København: Hans Reitzels Forlag, s. 241ff

Afhandlingens retspolitiske del rummer en perspektivering i henhold til udviklingen mod et mere lukket udbudsmarked, samt en diskussion af konsekvenserne af denne udvikling i lyset af den udbudsretlige fundats. De identificerede problemfelter behandles ikke alene kritisk – men følges af overvejelser om mulige tiltag, herunder en afvejning af fordele og ulemper ved adgangen til markedet for tredjelandssaktører. Forfatteren er opmærksom på, at vurderinger af hensigtsmæssighed kan befinde sig i et grænsefelt mellem retsdogmatik og retspolitik.⁸⁰ Afhandlingens afsnit 6.1 udgør netop en sådan hensigtsmæssighedsvurdering af retstilstanden *de lege lata*, der leder frem mod en perspektivering af udbudsrettens fremtid. Til belysning af udviklingen, inddrages i vidt omfang de samme retskilder som i den retsdogmatiske del, men med det formål at diskutere det europæiske udbudsmarkeds fremtid fra flere vinkler.

⁸⁰ Blume, Peter. (2020b), s. 347.

2. Den udbudsretlige fundats

Udbudsreglerne skal fortolkes i lyset af de bagvedliggende formål og de udbudsretlige principper. Da problemfeltet er højaktuelt og i rivende udvikling, er det afgørende at fastholde det fundament, som udbudsretten bygger på.

2.1. Udbudsrettens formål

Udbudsretten baserer sig på både EU-retten og en national ret, der dog ikke altid forfølger samme formål.⁸¹ I det følgende behandles derfor særskilt udbudsrettens EU-retlige (afsnit 2.1.1) og nationale formål (afsnit 2.1.2).

2.1.1. De EU-retlige formål

EU's udbudsregler udspringer af traktaterne.⁸² Som det følger af TEUF art. 26, stk. 1, kan EU vedtage foranstaltninger med henblik på oprettelsen af det indre marked eller sikringen af dets funktion. Dette er tæt forbundet med TEU art. 3, stk. 3, som fastsætter målsætningen om at skabe en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne. UBD udgør netop et sådant eksempel på en konkret foranstaltning vedtaget med hjemmel i traktatens bestemmelser om det indre marked.⁸³ UBD sigter mod at harmonisere medlemsstaternes udbudsprocedurer med henblik på at sikre, at offentlige kontrakter tildeles i overensstemmelse med EU-rettens grundlæggende principper og regler om fri bevægelighed. Hermed understøttes etableringen af et velfungerende indre marked, hvor der skabes reel konkurrence om offentlige kontrakter.⁸⁴

Traditionelt har EUD fremhævet, at udbudsreglernes formål dels er at sikre den frie bevægelighed, og dels at fjerne hindringer for denne.⁸⁵ Hertil kommer, at EUD konsekvent har identificeret

⁸¹ Risvig Hamer, Carina. (2025), s. 32.

⁸² Udbudsdirektivet er vedtaget under henvisning til art. 53, stk. 1, TEUF art. 62 og TEUF art. 114. Se også præambelbetragtning 1 i UBD, der karakteriserer direktivet som et harmoniseringsinstrument til opnåelse af markedsintegration.

⁸³ Som fastslået i EU-Domstolens dom af 28. april 2020 i sag C-642/20, *Caruter*, pr. 35. Se også Caranta, R. (2025b). *Coherence in the EU public procurement directives: a study into the internal coherence between the objectives, the principles and the provisions in the EU public procurement and concessions directives*, Publications Office of the European Union.

⁸⁴ Udbudsdirektivet, præambelbetragtning nr. 1.

⁸⁵ EU-Domstolens dom af 10. marts 1987 i sag C-199/85, *Kommissionen mod Italien*, præmis 12 og EU-Domstolens dom af 10. november 1998 i sag C-360/96, *BFI Holding*, præmis 41.

konkurrence som et af udbudsrettens formål. Dette er i retspraksis kommet til udtryk som et krav om at fremme en effektiv konkurrence om offentlige kontrakter,⁸⁶ og at give adgang til en ufordrejet konkurrence på EU-plan.⁸⁷ Som EUD har påpeget, er dét:

*”at skabe så bred konkurrence som muligt [...] ligeledes 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”.*⁸⁸

Konkurrencen sigter således efter at tilgodese både leverandørens adgang til markedet og ordregivers optimale opfyldelse af behov.

Ved siden af de primære formål, anerkender udbudsretten også sekundære, supplerende formål, der må forfølges inden for rammerne af det indre markeds og konkurrencens grundpræmisser.⁸⁹ I forbindelse med vedtagelsen af UBD i 2014 fremhævede Kommissionen som et sådant supplerende mål, at *”offentlige midler skal udnyttes mere effektivt for at sikre de bedst mulige økonomiske resultater af indkøb”*.⁹⁰ Kernen i dette supplerende formål er at generere den stærkest mulige konkurrence om offentlige kontrakter på det indre marked. Dette understøttes ligeledes af Kommissionens *Grøn bog om modernisering af EU’s politik for offentlige indkøb*, hvori muligheden for at inddrage bredere hensyn i offentlige udbud fremhæves, samtidig med at det påpeges, at ét af formålene med reformen af udbudsreglerne i 2014 var at skabe grundlag for mere strategisk brug af offentlige udbud.⁹¹

Udbudsretten har derved udviklet sig gennem tiden og går i retning af, at også andre formål end skabelsen af det indre marked for offentlige kontrakter med en ufordrejet konkurrence, tillægges

⁸⁶ EU-Domstolens dom af 22. juni 1993 i sag C-243/89, *Storebælt*, præmis 33.

⁸⁷ EU-Domstolens dom af 11. januar 2005 i sag C-26/03, *Stadt Halle*, præmis 44.

⁸⁸ EU-Domstolens dom af 18. december 2014 i sag C-568/13, *Azienda*, præmis 34. Se også herom i EU-Domstolens dom af 10. november 2022 i sag C-631/21, *Taxi Horn Tours*.

⁸⁹ Nielsen, Rasmus Horskjær. (2022), s. 88.

⁹⁰ Europa-Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlige indkøb, COM/2011/0896 final 2011/0438 (COD), s. 2.

⁹¹ Europa-Kommissionens grøn bog om modernisering af EU’s politik for offentlige indkøb: *Mod et mere effektivt europæisk marked for offentlige indkøb* af 27. januar 2011 COM/2011/0015 (”Kommissionens grøn bog”), s. 55. Se også UBD præambelbetragtning nr. 2.

betydning.⁹² Som Butler og Indén beskriver det, har udbudsreglerne udviklet sig fra at være et teknisk reguleringsområde til i langt højere grad at fungere som et dynamisk politisk instrument, der afspejler EU's bredere økonomiske, sociale og strategiske ambitioner.⁹³ En udvikling, der i særdeleshed viser sig inden for nærværende afhandlings problemfelt.⁹⁴

2.1.2. De danske nationale formål

Medlemsstaterne skal sikre overholdelse af EU-retlige udbudsregler og deres primære formål, men kan i deres nationale regler tillige inddrage selvstændige formål.⁹⁵

UBL § 1 indeholder en formålsbestemmelse, som fastslår, at lovens formål er at sikre den bedst mulige udnyttelse af de offentlige midler ved at skabe de bedste rammer for konkurrencen om offentlige kontrakter.⁹⁶ Dette indebærer, at indkøb gennemføres på den mest effektive vis, således at omkostningerne for både ordregiver og leverandør minimeres.⁹⁷ UBL pålægger således ordregiver at sikre, at offentlige indkøb udgør en effektiv anvendelse af midlerne, med 'det gode købmandskab' i centrum, som beskrevet af udbudslovsudvalget.⁹⁸ Formålsbestemmelsen udgør ikke en implementering af en bestemmelse fra UBD, men er indført for at fremhæve det nationale formål med UBL⁹⁹

Den danske udbudsret forfølger således et andet formål end EU. Mens udbudsreglerne på EU-plan primært betragtes som et instrument til at sikre det indre marked med fri bevægelighed for offentlige kontrakter,¹⁰⁰ ligger fokus i dansk ret på at sikre den mest effektive anvendelse af offentlige midler.¹⁰¹ Dansk udbudsret synes dog at læne sig op ad de såkaldte 'supplerende formål', som Kommissionen fremhævede i forslaget til UBD.

⁹² Se f.eks. herom i Europa-Kommissionen. (2017). *Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, rådet, det europæiske økonomiske og sociale udvalg og regionsudvalget udbud, der virker — i og for Europa* - com/2017/0572 final.

⁹³ Butler, Graham & Indén, Tobias. (2025) *Tillgång till den svenska upphandlingsmarknaden för marknadsaktörer i tredjeländer*, Europarättslig tidskrift, 28(3), s. 1.

⁹⁴ Se mere herom i [afsnit 6.1](#).

⁹⁵ Hamer, Carina Risvig, (2025), s. 36.

⁹⁶ Ibid., s. 36.

⁹⁷ Forslag til udbudsloven, s. 40.

⁹⁸ Udvalg om dansk udbudslovgivning. (2014). Rapport fra udvalg om dansk udbudslovgivning, s. 13.

⁹⁹ Ibid., s. 13.

¹⁰⁰ Kommissionens grønbog, s. 6.

¹⁰¹ Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 38.

Diskrepansen afspejler de forskellige intentioner med udbudsretten for henholdsvis EU og den danske lovgiver. På EU-niveau er det mere nærliggende, at et overordnet hensyn til sikring af det indre marked udgør det primære styringshensyn, hvorimod der på nationalt plan i højere grad fokuseres på udbudsreglerne som et instrument til at opnå en effektiv udnyttelse af de offentlige ressourcer. Det er imidlertid væsentligt at bemærke, at begge tilgange hviler på samme grundlæggende hensyn: konkurrencen.

Selvom formålene adskiller sig, opnås UBD's formål alligevel, når ordregiver iagttager de udbudsretlige principper som fastsat i UBL §2.¹⁰² Det fremgår desuden af lovbemærkningerne til formålsbestemmelsen, at der ikke kan støttes selvstændigt ret på denne, hvorfor den alene kan anses som en hensigtserklæring.¹⁰³

2.2. De grundlæggende principper

De udbudsretlige principper spiller en normativt styrende rolle ved fortolkningen og anvendelsen af udbudsreglerne, idet tildeling af offentlige kontrakter skal ske i overensstemmelse hermed.¹⁰⁴ Principperne er kodificeret i UBD art. 18, stk. 1, som i dansk ret er implementeret ved UBL § 2. Nedenfor følger en gennemgang af de udbudsretlige principper, der er særligt relevante for nærværende afhandling.

2.2.1. Ligebehandlingsprincippet

Forbuddet mod forskelsbehandling er et grundlæggende princip i EU-retten.¹⁰⁵ TEUF art. 18 indeholder et forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, hvilket i et udbudsretligt henseende betyder, at ordregiver ikke må forskelsbehandle tilbudsgivere af denne grund. I udbudsretten henvises ofte blot til ligebehandlingsprincippet, da dette bygger på princippet om forbuddet mod forskelsbehandling på baggrund af nationalitet.¹⁰⁶ Det følger således af UBD art. 18, stk. 1, at ordregiver skal sikre, at økonomiske aktører behandles ens, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet. Ligebehandlingsprincippet indebærer således, at forbuddet udvides til at omfatte enhver form for usaglig forskelsbehandling.¹⁰⁷

¹⁰² Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 38

¹⁰³ Ibid. s. 38.

¹⁰⁴ 2014-UBDs præambelbetragtning nr. 1.

¹⁰⁵ Caranta, Roberto. (2025b), s. 47.

¹⁰⁶ Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 59.

¹⁰⁷ Caranta, Roberto. (2025b), s. 47.

Som EUD slog fast i *Conacee*, udgør princippet om ligebehandling grundlaget for EU-reglerne om procedurer for tildeling af offentlige kontrakter.¹⁰⁸ Princippet blev indskrevet i UBD i kølvandet på *Storebælt*, hvor EUD også bemærkede, at princippet følger af selve ”hovedformålet med direktivet”.¹⁰⁹ Som Treumer beskrev det, er hensynet til den effektive konkurrence ”*mere tungtvejende end hensynet til ordregiveren og til de deltagende tilbudsgivere*”.¹¹⁰ Dette indebærer en høj grad af beskyttelse af virksomheder, der potentielt kunne have deltaget i udbuddet. EUD har imidlertid præciseret, at ligebehandlingsprincippet skal anvendes i lyset af de formål, det forfølger, og derfor ikke udgør et mål i sig selv.¹¹¹ Som Hamer beskriver det, er der ”*derfor ikke tale om, at ordregiver skal foretage ligebehandling af virksomhederne for ligebehandlingens skyld*”.¹¹² Det afgørende er, at der tilvejebringes lige adgang til konkurrencen, da dette er afgørende for at skabe et indre marked for offentlige kontrakter med en ufordrejet konkurrence.¹¹³

2.2.2. Gennemsigtighed

Gennemsigtighed er ligeledes et centralt princip i udbudsretten. Princippet, som kan udledes af UBD art. 18 og ligeledes kommer til udtryk i EUD’s praksis, indebærer, at der skabes gennemsigtighed omkring tildelingen af offentlige kontrakter.¹¹⁴ Som EUD udtalte i *Wallonian* tjener princippet to grundlæggende formål: dels at skabe offentlighed og åbenhed om ordregiveres indkøbsbehov, dels at sikre klarhed om udbudsprocedurens rammer og kriterier.¹¹⁵ Dette afspejles desuden i princippet todelte funktion: en kontrolfunktion og en konkurrencefunktion.

Kontrolfunktionen består i, at gennemsigtighed er et middel til at sikre, at andre udbudsretlige regler overholdes. Som EUD udtalte i *Hospital Ingenieure*, indebærer ”*ligebehandlingsprincippet en forpligtelse til gennemsigtighed, således at det er muligt at fastslå, at princippet er blevet*

¹⁰⁸ EU-Domstolens dom af 6. oktober 2021 i sag C-598/19, *Conacee*, præmis 37. Se også EU-Domstolens dom af 10. november 2022 i sag C-631/21, *Taxi Horn Tours*.

¹⁰⁹ EU-Domstolens dom af 22. juni 1993 i sag C-243/89, *Storebælt*, præmis 33.

¹¹⁰ Treumer, Steen. (2000). *Ligebehandlingsprincippet i EU’s udbudsregler* (1. udgave). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 26.

¹¹¹ EU-Domstolens dom af 10. oktober 2013 i sag C-336/12, *Manova*, præmis 29.

¹¹² Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 61.

¹¹³ Ibid., s. 60

¹¹⁴ Ibid., s. 62.

¹¹⁵ EU-Domstolens dom af 25. april 1996 i sag C-87/94, *Kommissionen mod Belgien*, præmis 54. Se også EU-Domstolens dom af 29. april 2004 i sag C-496/99, *Succhi di Frutta*, præmis 72

overholdt”.¹¹⁶ Gennemsigtighedsprincippet fungerer således som en garant for de øvrige princippers overholdelse, herunder særligt ligebehandlingsprincippet.

Konkurrencefunktionen består i, at gennemsigtighed fremmer deltagelse og effektiv konkurrence ved at sætte aktørerne i stand til at afgive velinformerede og konkurrencedygtige tilbud samt ved at øge kendskabet til offentlige kontrakter.¹¹⁷ I den forstand kan gennemsigtighed betragtes som en mekanisme, der strukturelt understøtter priskonkurrence og kvalitativ sammenlignelighed mellem tilbud, til gavn for såvel ordregivere som tilbudsgivere.¹¹⁸

2.2.3. Proportionalitet

Proportionalitetsprincippet er nedfældet i TEU art. 5, stk. 4, og i UBD art. 18, stk. 1.¹¹⁹ Proportionalitetsprincippet indebærer i et udbudsretligt henseende, at ordregiver ikke må stille krav og betingelser i offentlige udbud, der går længere, end hvad der anses for nødvendigt og forholdsmæssigt for at opnå formålet med det pågældende krav henholdsvis betingelse.¹²⁰ Af EUD's praksis kan der udledes en treleddet test til vurderingen af, hvorvidt proportionalitetsprincippet er overholdt.¹²¹ Denne indebærer en vurdering af, om: 1) der forfølges et lovligt formål, 2) foranstaltningerne er egnede til at opnå formålet, og 3) foranstaltningerne er mere indgribende end nødvendigt.

Modsat ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet, beskytter proportionalitetsprincippet ikke et bestemt mål, men fungerer derimod som et værn om udbudsrettens formål.¹²² Det begrænser ordregivers skøn ved udformningen af krav og betingelser, så offentlige kontrakter udsættes for reel konkurrence og ikke belastes af unødigt restriktive eller irrelevante krav. Hertil kommer, at

¹¹⁶ EU-Domstolens dom af 18. juni 2002 i sag C-92/00, *Hospital Ingenieure*, præmis 45.

¹¹⁷ Hamer, Carina Risvig. (2012). *Contracts not covered or not fully covered by the Public Sector Directive* (1. udgave). København: Djøf Publishing, s. 64.

¹¹⁸ 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.

¹¹⁹ TEU art. 5, stk. 4 foreskriver, at "[i] medfør af proportionalitetsprincippet går indholdet og formen af EU's handling ikke videre end nødvendigt for at nå målene i traktaterne".

¹²⁰ Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 64.

¹²¹ EU-Domstolens dom af 13. november 1990 i sag C-331/88, *Fadesa*, præmis 13.

¹²² 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.

princippet ligeledes sikrer, at medlemsstaternes implementering af UBD ikke går videre end nødvendigt.¹²³

2.2.4. Konkurrence – som selvstændigt princip?

De førømtalte udbudsretlige principper er løbende udledt af traktaterne og udviklet gennem EUD's praksis, hvilket i princippet åbner for, at nye principper kan opstå. Der er bred enighed om, at konkurrence spiller en væsentlig rolle i fortolkningen af udbudsretten, men det er omdiskuteret, hvorvidt konkurrence kan betragtes som et selvstændigt princip. Sondringen er afgørende, for et egentligt konkurrenceprincip kan udmønte sig i konkrete pligter, som ikke kan tilsidesættes af de øvrige principper.¹²⁴ En problematik, som for nylig er beskrevet af Caranta, der anfører, at betydningen af konkurrence skaber *“konflikter og uoverensstemmelser med andre mål eller principper, hvis rod i traktaterne er meget stærkere”*.¹²⁵ Særligt i lyset af den kommende revision af udbudsreglerne synes denne diskussion særligt aktualiseret og behandles dermed i dette afsnit. Af hensyn til retskildehierarkiet vil diskussionen tage sit udgangspunkt i retsgrundlaget, herefter retspraksis og slutteligt i litteraturen.

Ordlyden af UBD og UBL synes ikke at give et klart grundlag for, at konkurrence udgør et selvstændigt princip. Et konkurrenceprincip fremgår ikke eksplicit i oplistningen af “udbudsprincipper” i UBD art. 18, stk. 1. Væsentligt er det dog at bemærke, at UBD art. 18 ikke indeholder en udtømmende oplistning. Dette understøttes af UBD præambelbetragtning nr. 1, hvorefter det foreskrives, at *“tildeling af offentlige kontrakter skal ske i overensstemmelse med principperne i TEUF, såsom”*.¹²⁶

Det fremgår dog af samme præambelbetragtning, at reglerne i UBD skal sikre, at *“offentlige indkøb åbnes for konkurrence”*.¹²⁷ Videre fremgår det af UBD art. 18, stk. 1, 2. pkt., at udbuddet ikke må udformes *“med det formål at udelukke dette fra direktivets anvendelsesområde eller at kunstigt indskrænke konkurrencen”*. En tilsvarende formulering har fundet vej til UBL § 2, stk. 2, i afsnittet ‘Generelle principper’. Dette synes at tale for konkurrence som et selvstændigt princip. Det

¹²³ Kommissionens forslag til udbudsdirektivet, s. 6.

¹²⁴ Nielsen, Rasmus Horskjær. (2022), s. 111.

¹²⁵ Caranta, Roberto. (2025b), s. 43.

¹²⁶ Udbudsdirektivet, præambelbetragtning nr. 1.

¹²⁷ Ibid., præambelbetragtning nr. 1.

præciseres imidlertid af formålsbestemmelsen i UBL § 1, at “*gennem en effektiv konkurrence opnås den bedst mulige udnyttelse af offentlige midler*”, hvorved konkurrencen snarere fremstår som et middel til at realisere målet end som en autonom norm. Det er netop gennem konkurrencen, at offentlige midler udnyttes på bedst mulig vis. På den baggrund synes mest at tale for, at konkurrence ikke anses som et selvstændigt princip i henhold til den udbudsretlige lovgivning.

I EUD's praksis spiller konkurrence utvivlsomt en central rolle, men dens status som selvstændigt princip er omdiskuteret. Der synes dog at være sket en udvikling i retspraksis over de seneste år i retning mod et særskilt konkurrenceprincip. I *Roma Multiservizi* henviste EUD eksplicit til “*princippet om fri konkurrence*”,¹²⁸ ligesom EUD i *Commune de Lerici* henviste til “*princippet om en effektiv konkurrence*”.¹²⁹ I de nylige sager *Taxi Horn Tours*¹³⁰ og *Rad Service*¹³¹ går EUD dog skridtet videre og anfører, at “*målet om at fremme udviklingen af en sund og effektiv konkurrence [...] er selve hovedformålet med EU-bestemmelserne om indgåelse af offentlige kontrakter*”.¹³² Den seneste praksis synes derfor at pege i retning af en øget betydning af konkurrencen og beskriver den endda som et egentligt mål. EUD synes dog ikke at være konsekvent med at anerkende princippet. Som eksempel kan det fremhæves, at den forelæggende ret i *Antea Polska* eksplicit havde nævnt “*princippet om fair konkurrence*” i sin forelæggelseskendelse, hvilket EUD dog ikke tog til indtægt.¹³³

For så vidt angår den juridiske litteratur, er der blandt udbudsretlige teoretikere ikke enighed om hvorvidt der eksisterer et egentligt konkurrenceprincip. Mens Sanchez-Graells er fortalende for eksistensen af et konkurrenceprincip,¹³⁴ afviser Arrowsmith¹³⁵, at der gælder et selvstændigt konkurrenceprincip i udbudsretten. Ifølge Arrowsmith er konkurrence en manifestation af andre generelle

¹²⁸ EU-Domstolens dom af 1 august 2022 i sag C-332/20, *Roma Multiservizi SpA*, præmis 53

¹²⁹ EU-Domstolens dom af 12. maj 2022 i sag C-719/20, *Comune di Lerici*, præmis 41.

¹³⁰ EU-Domstolens dom af 10. november 2022 i sag C-631/21, *Taxi Horn Tours*, præmis 57. (“Taxi Horn Tours”)

¹³¹ EU-Domstolens dom af 3. juni 2021 i sag C-210/20, *Rad Service Srl Unipersonale*, præmis 43 (“Rad Service Srl Unipersonale”)

¹³² *Taxi Horn Tours*, præmis 57; *Rad Service Srl Unipersonale*, præmis 43.

¹³³ EU-Domstolens dom af 17. november 2022 i sag C-54/21, *Antea Polska*, præmis 39. Se også EU-Domstolens dom af 7. oktober 2004 i sag C-247/02, *Sintesi*, præmis 35.

¹³⁴ Sanchez-Graells, Albert. (2022). The Role of Competition in Public Procurement Regulation. I: Hamer, Carina Risvig et al. (Red.). *Into the Northern Light* (1. udgave) (s. 65-82). København, Ex Tuto Publishing, s. 76.

¹³⁵ 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 et.al. (Red.) *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies* (14. udgave). Oxford: Hart Publishing, s. 34.

principper og bør derved tages i betragtning ved fortolkning, men den skaber ikke selvstændige pligter.¹³⁶

Modsat argumenterer Sanchez-Graells for, at det er nødvendigt at skelne konkurrence fra de øvrige principper.¹³⁷ Sanchez-Graells bygger sin argumentation på, at konkurrenceprincippet må betragtes som en ‘materialisation’ af det konkurrencefremmende formål, idet de øvrige udbudsretlige principper ikke altid fordrer en fortolkning, der fremmer konkurrencen.¹³⁸ Effektiviteten af udbudsreglerne afhænger således af konkurrence på to niveauer: konkurrence om det konkrete udbud og konkurrence på markedet generelt.¹³⁹ Konkurrence skal derfor forstås som *“the existence of more than one potential (willing and capable) provider or supplier”*.¹⁴⁰ Sat på spidsen ville udbudsreglerne ifølge Sanchez-Graells være overflødige, hvis *“one and only one provider existed for all given supplies.”*¹⁴¹ Konkurrencen fremhæves derved som en garanti for optimale markedsforhold, hvorved ordregivere får mest muligt ud af deres indkøbskroner. Med andre ord sikres *‘det gode købmandskab’* ved konkurrencen. Caranta tilslutter sig dette synspunkt og anfører, at *“Competition is arguably a ‘principle’ of EU public contracts law”*.¹⁴² Caranta bygger særligt sin argumentation på de to førømtalte domme, *Taxi Horn Tours* og *Rad Service*.

En position, som dog ikke synes at have vundet genklang blandt øvrige forfattere. Nielsen¹⁴³ og Ølykke¹⁴⁴ argumenterer for, at en forpligtelse til at fremme konkurrencen allerede er integreret i de etablerede principper, hvorved et selvstændigt konkurrenceprincip synes overflødiggjort. Slutteligt påpeger Hamer, at fravær af konkurrence i sig selv næppe kan berettige tilsidesættelse af ordregivers tilrettelæggelse, hvis øvrige principper er overholdt.¹⁴⁵

¹³⁶ Arrowsmith, Sue. (2012), s. 34.

¹³⁷ Sanchez-Graells, Albert. (2022), s. 76.

¹³⁸ Ibid., s. 76.

¹³⁹ 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.

¹⁴⁰ Ibid., s. 424.

¹⁴¹ Sanchez-Graells, Albert. (2022), s. 72 f.

¹⁴² Caranta, Roberto. (2025b), s. 42.

¹⁴³ Nielsen, Rasmus Horskjær. (2022), s. 116.

¹⁴⁴ Ølykke, Grith Skovgaard et al. (2022), s. 1081 ff.

¹⁴⁵ Hamer, Carina Risvig. (2025), s. 68.

Sammenfattende kan det konstateres, at der i skrivende stund, efter forfatterens opfattelse, ikke er grundlag for at anse konkurrence som et selvstændigt udbudsretligt princip. EUD's praksis understøtter ikke nogen konsistent doktrinær anerkendelse heraf, og retskildegrundlaget peger på, at konkurrencen fungerer som et betonet formål og fortolkningsparameter, rettere end at udgøre et egentligt princip. Dette udelukker imidlertid ikke, at konkurrencen kan få forstærket normativt vægt i fremtiden – særligt i samspillet mellem de øvrige principper. Dersom konkurrencen skal løftes til principstatus, må det ske gennem klar og vedvarende tilkendegivelse i EUD's praksis eller ved lovgivningsmæssig kodificering, der tillægger princippet selvstændigt pligtindhold.

3. Tredjelandssaktørers deltagelse i EU-udbud

For at besvare første del af afhandlingens problemformulering, vil nærværende afsnit indledningsvist redegøre for de faktuelle omstændigheder og hovedkonklusionerne i de to nylige domme fra EUD, som spiller en væsentlig rolle i besvarelsen af afhandlingens problemstilling ([afsnit 3.1](#)).

EUD's præmisser vil herefter danne grundlag for den videre analyse, der først behandler rammerne for retsstillingen for tredjelandssaktører ([afsnit 3.2](#)), dernæst hvornår tredjelandssaktører kan deltage i udbudsprocedurer ([afsnit 3.3](#)), og afslutningsvist, på hvilke vilkår deltagelsen kan ske ([afsnit 3.4](#)).

3.1. Introduktion til Kolin og Qingdao

3.1.1. Kolin

I EUD's dom af 22. oktober 2024, forelagde den kroatiske appeldomstol i forvaltningsretlige sager en række præjudicielle spørgsmål til EUD.¹⁴⁶ Sagen udsprang af et udbud efter FVD vedrørende opførelse af jernbaneinfrastruktur i Kroatien, hvor en statsejet kroatisk virksomhed tildelte kontrakten til en sammenslutning bestående af tilbudsgivere fra Østrig, Kroatien og Tjekkiet ("Strabag").¹⁴⁷

Den tyrkiske virksomhed, Kolin, indbragte en klage over tildelingsbeslutningen til det nationale klagenævn i Kroatien, med anbringende om, at det ikke var behørigt dokumenteret, at Strabag opfyldte de i udbudsbetingelserne fastsatte mindstekrav til faglig og teknisk formåen.¹⁴⁸ Det kroatiske klagenævn gav Kolin medhold i klagen og annullerede ordregiverens beslutning om tildeling.¹⁴⁹ Herefter anmodede ordregiveren Strabag om berigtigelse, som på denne opfordring fremsendte en ny reference.¹⁵⁰ En fornyet gennemgang og evaluering førte imidlertid på ny til, at ordregiveren tildelte kontrakten til Strabag, hvorefter Kolin klagede til den kroatiske appeldomstol.¹⁵¹ Baggrunden herfor var, at Kolin mente, at der var tale om tilsidesættelse af det EU-retlige ligebehandlingsprincip, som følge af ordregivers hensyntagen til den supplerende dokumentation fra Strabag.¹⁵² Den kroatiske appeldomstol forelagde spørgsmålet for EUD.

¹⁴⁶ EU-Domstolens dom af 22. oktober 2024 i sag C-652/22, *Kolin*. Herefter "*Kolin*".

¹⁴⁷ *Kolin*, præmis 21.

¹⁴⁸ *Kolin*, præmis 24.

¹⁴⁹ *Kolin*, præmis 24 og 25.

¹⁵⁰ *Kolin*, præmis 26.

¹⁵¹ *Kolin*, præmis 30 og 31.

¹⁵² *Kolin*, præmis 33.

Den præjudicielle forelæggelse vedrørte således en række spørgsmål, der søgte at fastslå grænserne for ordregivers skønsbeføjelse, herunder i hvilket omfang der kunne tages hensyn til supplerende dokumentation efter tilbudsfristen.¹⁵³ Det er i denne forbindelse værd at bemærke, at tredjelandstørers adgang til EU's udbudsmarked ikke var genstand for de præjudicielle spørgsmål stillet af appeldomstolen. Det var derimod generaladvokat A.M. Collins, der, *ex officio*, stillede spørgsmålene, som lød således:

1. *“Har økonomiske aktører, der er etableret i tredjelande, med hvilke EU ikke har indgået en international aftale om offentlige udbud, ret til at deltage i procedurer for tildeling af offentlige kontrakter inden for EU?”*
2. *Kan medlemsstaterne i bekræftende fald fastsætte betingelserne for disse økonomiske aktørers deltagelse, eller tilkommer det alene EU at træffe afgørelse herom?”*¹⁵⁴

3.1.2. Qingdao

Generaladvokatens andet spørgsmål i *Kolin* er også nært beslægtet med problemfeltet i *Qingdao*.¹⁵⁵ Den sidstnævnte sag udsprang af en udbudsprocedure efter UBD og vedrørte indkøb af 20 elektriske togsæt samt tilknyttede vedligeholdelses- og serviceydelser.¹⁵⁶ I forbindelse hermed tildelte en rumænsk ordregiver kontrakten til en rumænsk sammenslutning.¹⁵⁷ Under udbudsproceduren – og forud for afgivelsen af sammenslutningens tilbud – trådte en ændring af den rumænske udbudslovgivning i kraft, hvorefter begrebet ‘økonomisk aktør’ ikke længere omfattede tredjelandstørere.¹⁵⁸ På dette grundlag blev en kinesisk sammenslutning, Qingdao, udelukket fra proceduren, som følge af dens hjemsted i Kina. Udelukkelsen gav anledning til en klage indbragt for det nationale råd for

¹⁵³ Anmodningen vedrørte fortolkningen af art. 36 og 76 i FVD, jf. præmis 34 og 35. Et spørgsmål der har været genstand for behandling af EUD i flere sager om, og som hovedsageligt indebærer en fortolkning af det EU-retlige ligebehandlingsprincip. Se f.eks. C-599/10 SAG ELV *Slovensko*, C-336/12 *Manova*.

¹⁵⁴ Generaladvokat Collins, præmis 1.

¹⁵⁵ EU-Domstolens dom af 13. marts 2025 i sag C-266/22, *Qingdao*.

¹⁵⁶ *Qingdao*, præmis 20.

¹⁵⁷ *Qingdao*, præmis 23.

¹⁵⁸ *Qingdao*, præmis 23.

ankesager i Rumænien, der imidlertid afviste klagen med henvisning til den nyligt vedtagne lovændring og den deraf følgende kvalifikation af sammenslutningen som værende uden for kredsen af 'økonomiske aktører'.¹⁵⁹ Denne afgørelse blev appelleret til appeldomstolen i Bukarest, som besluttede at udsætte sagen og forelægge præjudicielle spørgsmål for EUD.¹⁶⁰

3.1.3. Sammenfattende kommentarer

Det kan kort anføres, at EUD i *Kolin* og *Qingdao* fastslog, at tredjelandssaktører ikke kan støtte ret på hverken udbudsreglerne eller de EU-retlige principper.¹⁶¹ EUD præciserede desuden, at medlemsstaterne ikke kan indføre nationale regler om tredjelandssaktørers deltagelse i udbudsprocedurer, da dette område hører under EU's enekompetence. En konklusion, der har været bredt kritiseret og rejser en lang række spørgsmål.¹⁶² Kommissionen har i en Q&A, offentliggjort i maj 2025, givet svar på nogle af disse spørgsmål, men dokumentet rejser samtidig nye problemstillinger, som fortsat står ubesvarede.¹⁶³ Nærværende afhandling har som sin centrale opgave at belyse en række af disse problematikker.

3.2. Rammerne for retsstillingen for tredjelandssaktører

Afhandlingens problemstilling giver anledning til at få klarlagt begrebet 'tredjelandssaktør' (afsnit 3.2.1), hvilket i betydeligt omfang skal ses i sammenhæng med de handelsaftaler, EU har indgået (afsnit 3.2.2). Herefter rettes fokus mod kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne (afsnit 3.2.3).

¹⁵⁹ *Qingdao*, præmis 24.

¹⁶⁰ *Qingdao*, præmis 35.

¹⁶¹ *Kolin*, præmis 66; *Qingdao*, præmis 66.

¹⁶² Se f.eks. Turudić, Marko. (2024). *Exclusion of Third Country Economic Operators from EU Public Procurement and the Kolin Judgement – New Rules and Lingering Questions*. *Public Procurement Law Review* 4, (s. 317-334). Hamer, C. R. (2025). Danish Exclusion Ground 'Exclusion of Undertakings from Non-Cooperative Tax Jurisdictions' in Light of the Kolin Case. *European Procurement and Public Private Partnership Law Review*, 20(2) (s. 230- 233). Se også diskussioner fra akademiske blogs: Telles, Pedro. (2025), *The Commission's Q&A on Kolin and Qingdao leaves many questions unanswered*.

¹⁶³ Europa-Kommissionen. (2025b).

3.2.1. Hvad er en tredjelandsaktør?

Efter UBD art. 1, stk. 2 følger det, at:

”Udbud i henhold til dette direktiv omfatter en eller flere ordregiveres anskaffelse [...] fra økonomiske aktører.”¹⁶⁴

Sådanne økonomiske aktører er defineret i art. 2, stk. 1, nr. 10, og udgøres af:

”[E]nhver fysisk eller juridisk person og enhver offentlig enhed samt enhver sammenslutning af sådanne personer og/eller enheder, herunder enhver midlertidig sammenslutning af virksomheder, som tilbyder udførelse af arbejder og/eller bygge- og anlægsarbejder og levering af varer eller tjenesteydelser.”¹⁶⁵

Det er derfor ikke nærmere præciseret i hverken UBD art. 1, stk. 2 eller art. 2, stk. 1, nr. 10, hvad der ligger i begrebet ‘tredjelandsaktør’, eller om der sondres mellem sådanne aktører og øvrige aktører.

Dette blev dog præciseret af generaladvokat A. Rantos i *Qingdao*. Han anførte, at tredjelandsaktører efter hans opfattelse ikke var omfattet af begrebet ‘økonomiske aktører’, hvilket han begrundede med en ordlyds-, formåls- og sammenhængfortolkning af UBD art. 25.¹⁶⁶ Som det er foreskrevet i UBD art. 25, har tredjelande, der har indgået en aftale med EU, krav på en behandling, der ikke må være mindre gunstig end den behandling, som gives økonomiske aktører fra EU.¹⁶⁷ Med afsæt heri, må en tredjelandsaktør defineres som en aktør fra et land, der ikke har indgået en handelsaftale med EU. Denne konklusion blev fulgt op af EUD i *Kolin*, som fastslog, at bestemmelsen ikke omfatter *”tredjelandsaktører, der ikke har indgået en sådan international aftale med EU.”¹⁶⁸*

¹⁶⁴ Udbudsdirektivet, art. 1, stk. 2. Tilsvarende bestemmelse fremgår af Forsyningsvirksomhedsdirektivets art. 1, stk. 2.

¹⁶⁵ Udbudsdirektivet, art. 2, stk. 1, nr. 10. Tilsvarende bestemmelse fremgår af Forsyningsvirksomhedsdirektivets art. 2, stk. 1, nr. 6.

¹⁶⁶ Generaladvokat Rantos, præmis 74.

¹⁶⁷ Se mere herom i afsnit 3.2.3.

¹⁶⁸ *Kolin*, præmis 41 og 47. Dette afspejler ligeledes Kommissionens opfattelse, som fastsat i deres vejledning fra 2019, se mere herom i *Europa-Kommissionen*. (2019).

EUD giver i hverken *Kolin* eller *Qingdao* nogen reel vejledning om, hvorledes en økonomisk aktørs oprindelse fastslås. Et aspekt, som ellers i praksis skaber stor usikkerhed blandt ordregivere.¹⁶⁹ Den eneste indikation, som EUD giver, er brugen af formuleringerne ”*har hovedsæde*”¹⁷⁰ og ”*er etableret*”.¹⁷¹ En definition, der derfor alene fokuserer på det formelle forhold og ikke tager højde for, hvorvidt tredjelandssaktøren hovedsageligt opererer på det indre marked eller for europæiske ordregivere.

Kommissionen henviser i sin Q&A til, at der med fordel kan hentes inspiration i IPI-forordningen art. 3.¹⁷² For så vidt angår juridiske personer, er dennes oprindelse i det land, hvor den juridiske person er etableret eller på anden måde organiseret, forudsat at den juridiske person udøver væsentlige forretningsaktiviteter inden for dette område.¹⁷³ Når ordregiver har fået klarlagt aktørens oprindelse, bliver spørgsmålet herefter, om aktørens hjemland har tiltrådt GPA-aftalen eller andre handelsaftaler. Disse handelsaftaler og deres betydning for tredjelandssaktørers retsstilling vil i det følgende være genstand for behandling.

3.2.2. Betydningen af GPA-aftalen og øvrige frihandelsaftaler

Som folkeretssubjekt kan EU indgå retlige dispositioner og påtage sig bindende forpligtelser i forhold til tredjelande samt i relation til andre internationale organisationer.¹⁷⁴ Dette indebærer, at EU – uafhængigt af medlemsstaterne – kan erhverve rettigheder, indgå aftaler og udøve kompetencer på det internationale plan i det omfang, sådanne handlinger er hjemlet i EU’s traktater og overensstemmende med den folkeretlige ramme for internationale organisationers handleevne.¹⁷⁵

I denne forbindelse fastslår TEUF art. 216, stk. 1, at EU kan indgå internationale aftaler, 1) når det er nødvendigt for at opfylde traktatens mål som led i EU’s politikker, 2) når en bindende EU-retsakt

¹⁶⁹ Europa- Kommissionens staff working document evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive 2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on utilities af 29. oktober 2010 SWD (2025) 332, s. 10.

¹⁷⁰ *Qingdao*, præmis 2.

¹⁷¹ *Qingdao*, præmis 42.

¹⁷² Europa-Kommissionen. (2025, maj), para. 2.1. EUD har endvidere ved flere lejligheder henvist til IPI i *Kolin*, hvorfor forfatteren har vurderet, at denne kan tjene som vejledningsmoment i nærværende afhandling.

¹⁷³ Se også Europa-Kommissionens meddelelse 2023/C 64/04 af 21 februar 2023 *Retningslinjer for at lette gennemførelsen af IPI-forordningen for ordregivende myndigheder, ordregivende enheder og erhvervsdrivende*.

¹⁷⁴ Espersen, Ole, Harhoff, Frederik og Spiermann, Ole. (2003) *Folkeret de internationale retsforhold*, (2. udgave) København: Christian. Ejlers' Forlag, s. 39. Se også Sørensen, Karsten Engsig & Danielsen, Jens Hartig (2025), s. 121.

¹⁷⁵ Som fastlagt i TEUF art. 216, stk. 1. Sørensen, Karsten Engsig & Danielsen, Jens Hartig. (2025), s. 121.

kræver det, eller 3) når en aftale kan påvirke eller ændre rækkevidden af fælles EU-regler.¹⁷⁶ Under disse forudsætninger er EU derved ansvarlig for at forhandle handelsaftaler med lande uden for EU, ligesom EU er repræsentant ved forhandlingerne af globale handelsaftaler, som f.eks. GPA-aftalen.¹⁷⁷

EU tiltrådte i 1996 GPA-aftalen¹⁷⁸ med det grundlæggende formål at skabe en gensidig åbning på markederne for offentlige indkøb blandt de lande, som har tiltrådt aftalen og for de typer af indkøb, der er omfattet af dækningen.¹⁷⁹ Gennem aftalen forpligter medlemslandene sig til at give leverandører fra de øvrige parter adgang til at deltage i deres udbudsprocedurer på betingelser, der svarer til dem, der gælder for indenlandske leverandører.¹⁸⁰ Denne forpligtelse følger direkte af aftalens art. IV,¹⁸¹ der kodificerer diskriminationsforbuddet.¹⁸²

Diskriminationsforbuddet afspejles ligeledes i UBD art. 25, hvorefter det gælder, at tredjelande, der har indgået en aftale med EU, har krav på en behandling, der ikke må være mindre gunstig end den behandling, som gives økonomiske aktører fra EU. Som det præciseres i UBD præambelbetragtning nr. 17, er formålet med GPA-aftalen at opstille et sæt af regler med afbalancerede rettigheder og forpligtelser i forbindelse med offentlige kontrakter med henblik på at liberalisere og skabe vækst i verdenshandelen.¹⁸³ Aftalen har karakter af en *gensidighedsaftale*, hvor adgang til markeder kun

¹⁷⁶ Betingelse tre skal ses i sammenhæng med TEUF art. 3, stk. 2, hvorefter der skal foretages en konkret vurdering af forholdet mellem den påtænkte internationale aftale og gældende EU-ret, jf. EU-Domstolens dom af 4. september 2014 i sag C- 114/12, *Kommissionen mod Rådet*, præmis 74.

¹⁷⁷ Hvis en international aftale helt eller delvis falder ind under de områder, hvor kompetencen er delt mellem Unionen og medlemsstaterne, indgås aftalen normalt af både EU og medlemsstaterne, i form af en såkaldt blandet aftale, se mere herom i *Glossary of Summaries, International Agreements*.

¹⁷⁸ World Trade Organization: *Parties and observers*. Med EU's tiltræden blev alle EU-medlemsstaterne signaturstater.

¹⁷⁹ Art III i GPA-aftalen indeholder undtagelser, der blandt andet vedrører forsvars- og sikkerhedsområde. Desuden er der regler om de tærskler, der skal overskrides, for at indkøbsprocedurerne er omfattet af aftalen. Se mere herom i Grier, Jean Heilman. (2024). *Perspectives on Trade, European Court restricts Access of Third Country economic operators to EU procurement*. The Government Contractor, Vol. 66(45), Thomson Reuters, s. 4.

¹⁸⁰ Se GPA Art. IV. Ølykke et.al. anfører, at EU-rettens beskyttelse fremstår mere vidtgående end GPA'en, idet EU-reglerne også omfatter fri bevægelighed for personer og arbejdskraft, mens GPA primært vedrører varer og delvist tjenesteydelser; den praktiske betydning heraf vurderes dog som begrænset. Se mere herom i Ølykke et al. (2022), s. 117.

¹⁸¹ Bestemmelsen i art. IV GPA foreskriver, at en part i GPA skal give en anden part i GPA en behandling, der ikke er mindre gunstig end: "a) Den, der gives indenlandske varer, tjenesteydelser og leverandører; og b) den, der gives varer, tjenesteydelser, og leverandører fra et andet land, der er part i aftalen."

¹⁸² Forfatteren er opmærksom på, at det i EU-retlig terminologi omtales 'forbuddet mod forskelsbehandling', som traktaternes ordlyd foreskriver. WTO omtaler dog selv dette som 'diskriminationsforbuddet', hvorfor denne definition er anvendt her.

¹⁸³ Udbudsdirektivet, præambelbetragtning nr. 17.

gives i det omfang, modparten yder tilsvarende adgang.¹⁸⁴ Mellem de tiltrådte aktører er der derfor indarbejdet gensidige betingelser, hvorefter der tilbageholdes adgang til specifikke indkøb, hvis en anden part ikke har tilbudt gensidig adgang.¹⁸⁵

Betydningen af GPA-aftalen kan anskueliggøres med henvisning til *Storebælt*, hvor Danmark blev dømt for overtrædelse af flere traktatbestemmelser samt Bygge- og anlægsdirektivet.¹⁸⁶ Sagen udsprang af, at ordregiver havde indbudt til tilbud på vilkår, hvorefter der i videst muligt omfang skulle anvendes danske materialer og forbrugsgoder samt dansk arbejdskraft og materiel. En sådan klausul ville imidlertid blive anset for uforenelig med GPA-aftalen, idet varer fra GPA-medlemsstater, som klart udgangspunkt, skal behandles på lige fod med danske.¹⁸⁷

Disse frihandelsaftaler er dermed helt essentielle for at kunne fastlægge tredjelandsskøtters retsstilling, da det er udslagsgivende for deres adgang til at kunne deltage i udbud på det indre marked.¹⁸⁸

3.2.3. En EU-retlig enekompetence?

Som anført i [afsnit 3.1](#), vedrørte et af de rejste spørgsmål i *Kolin* og *Qingdao*, hvorvidt medlemsstaterne kan fastsætte betingelserne for tredjelandsskøtters deltagelse, eller om denne beføjelse alene tilkommer EU.

Til belysning af dette spørgsmål må indledes ved den traktatfæstede kompetencefordeling. EU's beføjelser bygger på princippet om de tildelte kompetencer i TEU art. 5, stk. 1 og 2. Dette indebærer, at EU alene kan handle inden for rammerne af de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt den i traktaterne, og med henblik på at opfylde de mål, der er fastsat deri.¹⁸⁹ EU kan med andre ord ikke

¹⁸⁴ Som eksempel herpå har EU formelt udelukket USA fra deltagelse i visse offentlige udbud, hvor der ikke ydes gensidig markedsadgang, bl.a. inden for hovedparten af forsyningssektorerne og visse tjenesteydelser på subcentralt niveau; amerikanske virksomheder har dog hidtil haft de facto adgang, idet EU ikke har håndhævet gensidighedsbetingelserne. Se mere herom i Grier, Jean Heilman. (2024).

¹⁸⁵ Grier, Jean Heilman. (2024), s. 1.

¹⁸⁶ EU-Domstolens dom af 22. juni 1993 i sag C-243/89, *Storebælt*. Bemærkes må det dog, at spørgsmålet i sagen ikke vedrørte GPA-aftalen, hvorfor det alene anvendes som eksemplificering.

¹⁸⁷ Ølykke, Grith Skovgaard et.al (2022), s. 118.

¹⁸⁸ Gennem *Access2Markets* og værktøjet "*Procurement for Buyers*", der stilles til rådighed af Europa-Kommissionen, kan ordregivere i EU få oplysninger om, hvilke leverandører fra tredjelande der er berettigede til at deltage i udbudsprocedurer i Unionen på grundlag af bestemmelserne i GPA-aftalen og forskellige frihandelsaftaler. Se mere herom i Generaldirektoratet for Handel. (2024). *Access2Markets, Procurement for Buyers*.

¹⁸⁹ Sørensen, Karsten Engsig (2025), s. 138.

handle uden hjemmel, og omvendt indebærer det ligeledes, at beføjelser, der ikke er tildelt EU, forbliver hos medlemsstaterne.¹⁹⁰

Kompetencetildelingsprincippet i TEU art. 5, stk. 1 og 2, skal ses i sammenhæng med reglerne i TEUF art. 2 til 6, som vedrører EU's kompetencekategorier- og områder.¹⁹¹ I denne forbindelse fastslår TEUF art. 2, at EU i traktaterne er tildelt enekompetence på en række områder, hvilket indebærer, at EU på disse områder har eneret til at lovgive og vedtage juridisk bindende retsakter.

EU har kun enekompetence på nogle få områder, hvor den fælles handelspolitik er et af disse.¹⁹² Som EUD udtalte i *Peter Leifner*, er kompetencen på det handelspolitiske område i sin helhed overført til EU, hvilket indebærer, at "*nationale handelspolitiske foranstaltninger kun [er] gyldige i henhold til særlig bemyndigelse fra Fællesskabet.*"¹⁹³

Generaladvokat A.M. Collins fremhævede således i *Kolin*, at et af de afgørende spørgsmål for at klarlægge retsstillingen for tredjelande var, om området for tredjelandsaktørers adgang henhørte under det indre marked eller den fælles handelspolitik.¹⁹⁴ Baggrunden for, at netop denne sondring var afgørende, skal findes i kompetencefordelingen: på det indre marked er der tale om en delt kompetence,¹⁹⁵ hvorimod EU har enekompetence på området for den fælles handelspolitik.¹⁹⁶

Den fælles handelspolitik defineres i TEUF art. 207, stk. 1, 2. pkt., hvor det fastslås, at den fælles handelspolitik føres "*inden for rammerne af principperne og målene for EU's optræden udadtil*".¹⁹⁷ (min understregning) At den fælles handelspolitik regulerer EU's optræden udadtil, afspejler sig

¹⁹⁰ Som fastslået i såvel TEU art. 4(1) TEU og TEU art. 5(2).

¹⁹¹ Sørensen, Karsten Engsig et al. (2025), s. 137.

¹⁹² TEUF, art. 3, stk. 1, litra e. Bestemmelsen kodificerer EU-Domstolens retspraksis i bl.a. EU-domstolens dom af 31 marts 1971 i sag C- 22/70, *Kommissionen mod Rådet*. Enekompetence blev første gang nævnt i traktaterne med Maastrichttraktaten fra 1993 (TEU), som dog ikke gav nogen nærmere definition på begrebet. Det kom først med Lissabontraktaten fra 2009, som i TEUF art. 3 giver en sådan definition.

¹⁹³ EU-Domstolens dom af 17. oktober 1995 i sag C-83/94, *Peter Leifner*, præmis 12. EU-Domstolens dom af 15. 1976 i sag C-41/76 *Donckerwolcke og Schou*; EU-Domstolens dom af 22. november 2022 i sag, C-24/2020, *Kommissionen mod Rådet*, præmis 97-103.

¹⁹⁴ Generaladvokat Collins, præmis 42.

¹⁹⁵ TEUF art. 4, stk. 2, litra a. Dette indebærer, at medlemsstaterne kan udøve deres kompetence, hvis og i det omfang EU ikke udøver sin kompetence, jf. TEUF art. 2, stk. 2.

¹⁹⁶ TEUF art. 3, stk. 1, litra e.

¹⁹⁷ Se også EU-Domstolens dom af 18. juli 2013 i sag C-414/11, *Daiichi Sankyo og Sanofi-Aventis Deutschland*, præmis 50.

ligeledes i Generaladvokat Collins' forslag til afgørelse, hvori han mindede om, at:

*”det indre marked regulerer samhandelen mellem medlemsstaterne, mens den fælles handelspolitik vedrører handelen mellem medlemsstater og tredjelande. Tildelingen af offentlige kontrakter kan således både have en intern og en ekstern dimension”.*¹⁹⁸ (min understregning)

På denne baggrund konkluderede Generaladvokaten, at tredjELandsaktørers deltagelse i udbud indenfor EU er et område, som henhører under den fælles handelspolitik og derved er underlagt EU's enekompetence. EUD tog dette til følge og udtalte, at EU's enekompetence på den fælles handelspolitik vedrører handel med tredjELande og omfatter enhver EU-retsakt, der *”hovedsagelig har til formål at fremme, lette eller regulere samhandelen og har direkte og umiddelbare virkninger for denne”*.¹⁹⁹

Som led i denne konklusion støttede EUD sin argumentation på FVD art. 86, der bemyndiger EU til at begrænse adgangen til EU's udbudsmarked for tredjELande, når disse hindrer EU-aktørers adgang til tilsvarende markeder, dvs. ved manglende gensidighed.²⁰⁰ EUD fandt desuden støtte i IPI-forordningen, hvis præambelbetragtning nr. 3 fastslår, at adgangen for erhvervsdrivende, varer og tjenesteydelser fra tredjELande til EU's markeder for offentlige udbud og koncessioner – i overensstemmelse med TEUF art. 26 – henhører under den fælles handelspolitik.²⁰¹ Som følge heraf tilkommer det alene EU at lovgive og vedtage juridisk bindende retsakter på dette område, hvorved medlemsstaterne er forhindret i at lovgive vedrørende adgangen til offentlige udbudsprocedurer for tredjELandsaktører.²⁰²

¹⁹⁸ Generaladvokat Collins, præmis 42.

¹⁹⁹ *Kolin* pr. 56. Se også EU-Domstolens dom af 18. juli 2013 i sag C-414/11, *Daiichi Sankyo og Sanofi-Aventis Deutschland*, præmis 50 og EU-Domstolens udtalelse 2/15 af 16. maj 2017, *Frihandelsaftale mellem Den Europæiske Union og Republikken Singapore*, præmis 36.

²⁰⁰ *Kolin*, præmis 58.

²⁰¹ *Kolin*, præmis 59.

²⁰² *Kolin*, præmis 62; *Qingdao*, præmis 62. Det forekommer imidlertid, at EU giver bemyndigelser til EU-landene til at indgå bilaterale aftaler med tredjELande. f.eks. benyttede EU i 2020 denne mulighed til at bemyndige Italien og Tyskland til at indgå eksterne aftaler med Schweiz på transportområdet. Se Europa-Parlamentets og Rådets afgørelser (EU) 2020/854 af 18. juni 2020 og Europa-Parlamentets og Rådets afgørelser (EU) 2020/853 af 18. juni 2020.

Det er imidlertid væsentligt at have for øje, at den blotte omstændighed, at en bindende retsakt kan få konsekvenser for samhandelen med et eller flere tredjelande, ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at klassificere den som en retsakt, der vedtages inden for rammerne af den fælles handelspolitik og som dermed begrunder EU's enekompetence.²⁰³

Det afgørende er derimod, om retsaktens hovedformål eller primære formål er at forfølge den fælles handelspolitik.²⁰⁴ EUD tilsluttede sig denne konklusion i *Kolin* og anførte, at enekompetencen gælder enhver retsakt, ”der specifikt har til formål at fastsætte de nærmere regler [...] [og som får] direkte og umiddelbare virkninger for handelen”.²⁰⁵ Der skal således foreligge en vis grad af målrettedhed, og ikke blot en retsakt med afledte virkninger for handelen, før EU's enekompetence ‘aktiveres’. I det konkrete tilfælde fandt EUD i *Kolin*, at den omhandlede kroatiske lovgivning, der foreskrev, at alle tilbudsgivere havde adgang til og samme rettigheder til offentlige kontrakter i Kroatien, stred mod EU's enekompetence.²⁰⁶

Hertil kommer, at EU i medfør af TEUF art. 3, stk. 2, er tillagt enekompetence til at indgå internationale forpligtelser, der kan påvirke EU's fællesregler eller ændre deres rækkevidde. Dette er en konklusion, som EUD bekræftede i sin udtalelse om *frihandelsaftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Singapore*.²⁰⁷ EU's enekompetence omfatter således både indgåelsen af internationale aftaler og fastsættelsen af betingelser i national lovgivning for tredjelandsskøtters adgang.²⁰⁸

Det står derfor klart, at medlemsstaterne ikke ensidigt kan udvide eller begrænse adgangen til deres udbudsmarkeder for tredjelandsskøttere på en måde, der kan påvirke EU's eksterne handelsforbindelser. EU's enekompetence på dette område skal sikre, at EU's forhandlingsposition ikke

²⁰³ EU-Domstolens udtalelse 2/00 af 6. december 2001 og EU-Domstolens dom af 10. januar 2006 i sag C-94/03, *Kommissionen mod Rådet*, præmis 34ff.

²⁰⁴ *Ibid.*, præmis 34f.

²⁰⁵ *Kolin*, præmis 57.

²⁰⁶ *Kolin*, præmis 54.

²⁰⁷ EU-Domstolens udtalelse 2/15 af 16. maj 2017, *Frihandelsaftale mellem Den Europæiske Union og Republikken Singapore* præmis 75ff. EUD tilføjede dog også, at fælles handelspolitik naturligvis ikke omfatter internationale aftaler på transportområdet og derfor ikke fuldt ud kan dække spørgsmålet om økonomiske skøtters adgang til de sektorspecifikke indkøb, der er omhandlet i FVD.

²⁰⁸ Butler, Graham & Indén, Tobias. (2025), s. 343.

undermineres i bestræbelserne på at åbne tredjelandes markeder for offentlige kontrakter på et gensidigt grundlag, hvilket ville være tilfældet, hvis medlemsstaterne kunne handle unilateralt.²⁰⁹

Det kan på baggrund af ovenstående udledes, at spørgsmålet om, hvorvidt tredjelandsaktører kan deltage i udbudsprocedurer inden for EU, ikke kan besvares med udgangspunkt i national ret. Det må i denne forbindelse anføres, at TEU art. 4, stk. 3, fastlægger loyalitetsprincippet, som blandt andet foreskriver, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at nationale bestemmelser ikke strider mod EU-retten. Det er derfor afgørende, at medlemsstaterne sikrer, at deres lovgivning og praksis stemmer overens med EU's forpligtelser på området for den fælles handelspolitik og ikke foregriber eller strider mod enekompetencen. Denne forpligtelse er fra et dansk perspektiv særligt relevant, idet Danmark på nuværende tidspunkt har en bestemmelse i UBL § 134a om udelukkelse af tredjelandsaktører fra ikke-samarbejdsvillige skattejurisdiktioner.²¹⁰ Som konsekvens af EUD's afgørelser i *Kolin* og *Qingdao* forventes denne bestemmelse ophævet.²¹¹

3.3. Hvornår kan tredjelandsaktører deltage i udbudsprocedurer?

Efter at have fastslået, at spørgsmålet om tredjelandsaktører henhører under EU's enekompetence, rettes fokus nu mod, hvornår tredjelandsaktører kan deltage i udbudsprocedurer. Først analyseres, hvorvidt der eksisterer en ret til deltagelse for tredjelandsaktører ([afsnit 3.3.1](#)), og dernæst undersøges, hvem der står med beslutningskompetencen om tredjelandsaktørernes deltagelse ([afsnit 3.3.2](#)).

3.3.1. EU-retlige rettigheder

For at besvare spørgsmålet om, hvornår tredjelandsaktører kan deltage i udbudsprocedurer inden for EU, må blikket rettes mod bestemmelserne i FVD og UBD – nærmere bestemt FVD art. 43 og UBD art. 25. Disse to bestemmelser var ligeledes omdrejningspunktet i *Kolin* og *Qingdao*.

²⁰⁹ Generaladvokat Collins, præmis 52.

²¹⁰ Som Kommissionen skriver i deres Q&A: "*To the extent that the national legislation of a Member State contains provisions concerning access, or lack thereof, to public procurement within the EU for economic operators from non-covered countries, that legislation should be amended as appropriate to take the judgment into account. This is because such provisions were adopted in disregard of the EU's exclusive competence on this matter.*", jf. Europa-Kommissionen (2025b), para 3.1.

²¹¹ Se herom lovforslaget som sendt i høring: Udkast til lovforslag om ændring af udbudsloven og lov om Klagenævnet for Udbud og om ophævelse af lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren. (2025).

Det følger eksplicit af bestemmelsernes *ordlyd*, at aktører fra tredjelande, som enten har tiltrådt GPA-aftalen eller har indgået en anden international handelsaftale med EU, tildeles de samme rettigheder som aktører i EU og nyder således beskyttelse efter de grundlæggende principper. Omvendt indeholder direktiverne ingen holdepunkter for, at de samme rettigheder tildeles tredjelandsaktører, når der ikke foreligger en sådan gensidighedsaftale. Hvis aktører fra tredjelande uden en international handelsaftale kunne påberåbe sig udbudsreglerne for at kræve ligebehandling, ville de i praksis opnå den 'ikke mindre gunstige behandling', som er forbeholdt øvrige aktører.

Som generaladvokat Rantos anførte i *Qingdao*, ville enhver anden fortolkning medføre, at "*bestemmelsen ville [miste] sin betydning*."²¹² EUD fulgte denne konklusion og bemærkede med henvisning til IPI-forordningens præambelbetragtning 10, at adgangen for tredjelandsaktører til udbudsprocedurer inden for EU ikke er sikret, og at de derfor kan udelukkes herfra.²¹³ Som den danske regering fremhævede i sit indlæg i *Kolin*, bygger denne slutning på konsekvensbetragtninger, da det ellers ville gøre retten til at tiltræde handelsaftaler med EU illusorisk.²¹⁴ En anderledes fortolkning, der gjorde direktivernes personelle anvendelsesområde ubegrænset, ville fjerne incitamentet for tredjelande til at tiltræde GPA-aftalen eller indgå en anden handelsaftale med EU om gensidig adgang.

Argumentationen støttes ligeledes af direktivernes retsgrundlag og den interne *sammenhæng*.²¹⁵ Som allerede fremhævet, er udbudsdirektiverne vedtaget med hjemmel i TEUF, der har til formål at oprette og sikre et indre marked med fri bevægelighed for blandt andet varer og tjenesteydelser.²¹⁶ Ifølge fast retspraksis kan traktatbestemmelserne ikke påberåbes af en aktør, der er hjemmehørende i et tredjeland. Som eksempel kan nævnes *Felixstowe Dock and Railway Company* og *Fidum Finanz*, hvori EUD udtrykkeligt anførte, at TEUF art. 49 og 56 ikke kunne påberåbes af et selskab fra et tredjeland.²¹⁷ Ifølge EUD er formålet med disse bestemmelser, at sikre medlemsstaternes borgere ret til fri udveksling af tjenesteydelser og at opretholde det indre marked. Den samme EU-retlige

²¹² Generaladvokat Rantos, præmis 65. Ved "signatarer" forstås tredjelande, som har indgået en handelsaftale med EU.

²¹³ *Kolin*, præmis 51 og *Qingdao*, præmis 47.

²¹⁴ Bilag 1. *Indlæg fra den danske regering under den mundtlige forhandling - 21. oktober 2023 For EU-Domstolens i sagen C-652/22 - Kolin İnşaat Turizm, J.nr. 23/03402*, s. 7.

²¹⁵ Se herom i Generaladvokat Rantos, præmis 68.

²¹⁶ TEUF art. 26, stk. 1 og 2. TEUF art. 53, stk. 1, TEUF art. 62 og TEUF art. 114.

²¹⁷ EU-Domstolens dom af 1. april 2014 i sag C-80/12, *Felixstowe Dock and Railway Company m.fl.*, præmis 39; EU-Domstolens dom af 3 oktober 2006 i sag C- 452/04, *Fidium Finanz*, præmis 25 og 50.

sammenhængsfortolkning taler således for, at tredjelandssaktører ikke har ret til at deltage i udbudsprocedurer inden for EU.

Endelig understøttes formodningen af en *teleologisk* fortolkning af bestemmelserne. Det afspejles af den gensidighedsstrategi, som EU har indført inden for rammerne af den fælles handelspolitik, hvilket især blev tydeliggjort i Kommissionens vejledning fra 2019.²¹⁸ Ifølge generaladvokat Rantos består strategien i, at virksomheder i EU gennem forhandlinger kan få adgang til tredjelandes markeder for offentlige udbud, mod at virksomheder fra disse lande får adgang til EU's marked.²¹⁹ Det er klart, at en fortolkning, der gav alle tredjelandssaktører ret til at deltage i udbud inden for EU, ville underminere denne gensidighedsstrategi.

På denne baggrund fastslog EUD i *Kolin* og *Qingdao*, at da hverken Tyrkiet eller Kina havde indgået en handelsaftale med EU, var deres aktører ikke sikret adgang til udbudsprocedurer på lige fod med økonomiske aktører fra EU.²²⁰ Retten for 'alle interesserede aktører' til at indgive et bud omfatter således ikke tredjelandssaktører.²²¹

Ikke desto mindre signalerer bestemmelserne, at EU's udbudsmarkeder kan være åbne for tilbudsgivere fra visse lande, men at disse ikke er berettigede til de samme rettigheder som øvrige aktører.²²² Det står således klart, at EUD's argumentation bygger på en forudsætning om, at EU-retten er til hinder for, at tredjelandssaktører behandles på lige fod med øvrige aktører.²²³

3.3.2. Den enkelte ordregivers beslutning

I *Kolin* og *Qingdao* fremhævede EUD, at EU hverken har indført retligt bindende foranstaltninger vedrørende adgangen til udbudsprocedurer for tredjelandssaktører eller bemyndiget medlemsstaterne til at gøre det.²²⁴ Derfor fastslog EUD, at indtil EU vedtager en sådan lovgivning, er det op til den

²¹⁸ Europa-Kommissionen. (2019).

²¹⁹ Generaladvokat Rantos, præmis 73.

²²⁰ *Kolin*, præmis 48; *Qingdao*, præmis 57.

²²¹ Formuleringen 'alle interesserede aktører' forefindes i Udbudsdirektivet, art. 27; Forsyningsvirksomhedsdirektivets, art. 45.

²²² Caranta, Roberto. (2025a). Op-Ed: "Not Much Guidance from the Court or the Commission on Third Country Economic Operators' Access to Public Procurement in the EU: *CRRC Qingdao Sifang and Others (C-266/22)*". EU Law Live.

²²³ *Kolin*, præmis 45. Se mere om de konkrete vilkår i henhold til EU-retten i [afsnit 3.4](#).

²²⁴ *Kolin*, præmis 62; *Qingdao*, præmis 62.

enkelte ordregiver at afgøre, hvorvidt denne ønsker at lade tredjelandssaktører deltage i det konkrete udbud.²²⁵ Denne argumentation finder ligeledes støtte i TEUF art. 2, stk. 1, der foreskriver, at når traktaterne tillægger EU enekompetence på et område, kan EU indføre ”retsakter af generel rækkevidde”.²²⁶

Henset til begrebet ‘generel rækkevidde’ må det bemærkes, at den konkrete beslutning om at tillade deltagelse i en individuel udbudsprocedure ikke udgør en sådan retsakt af generel rækkevidde, men snarere en konkret afgørelse. En afgørelse, der derved ikke vil stride med EU’s enekompetence. Der er således tale om decentraliserede beslutninger, hvor ordregiveren skal tage konkret stilling til, om denne ønsker at lade tredjelandssaktører deltage. Med denne tilgang skubber EUD ansvaret for tredjelandssaktørers adgang til EU’s udbudsmarked, ned på et niveau, hvor det håndteres fra udbud til udbud.²²⁷

Ifølge Caranta er det tvivlsomt, om EUD kunne være gået længere, end den gjorde.²²⁸ Den mulige deltagelse i offentlige udbudsprocedurer for sådanne aktører synes at finde sin bekræftelse dels i FVD art. 86 og dels i IPI-forordningen. Hvis deltagelse slet ikke var mulig, ville det ikke give mening at have mulighed for at udelukke dem efter FVD og IPI-forordningen. Det afgørende er blot, at det er op til den enkelte ordregiver at træffe beslutning herom. Denne tilgang svarer til Kommissionens vejledning fra 2019, hvor den ikke krævede udelukkelse af tredjelandssaktører, men overlod beslutningen til de enkelte medlemsstater.²²⁹

Grundlæggende synes ovenstående at afspejle grundpræmissen i såvel udbudsretten som national forvaltningsret: ordregivers brede skøn.²³⁰ Det er derfor helt op til den enkelte ordregiver at vurdere, hvorvidt den konkrete økonomiske aktør skal tillades adgang til at byde.

²²⁵ Kolin, præmis 63.

²²⁶ TEUF art. 2, stk. 1.

²²⁷ Om hensigtsmæssigheden af denne retsstilling, se [afsnit 6.1](#).

²²⁸ Caranta, Roberto. (2024). *Op-Ed: Adapting to a Changing World, not without Difficulties: Kolin (C-652/22)*. EU Law Live, External Relations & Trade – Internal Market.

²²⁹ Europa-Kommissionen. (2019). *New guidance on the participation of third country bidders in the EU procurement market - COM (2019) 34 final*, s. 12. Bemærkes må det dog, at Kommissionens argument om at beslutningskompetencen ligger hos medlemsstaterne, ikke er foreneligt med EU’s enekompetence, jf. [afsnit 3.2.3](#).

²³⁰ Se mere om det forvaltningsretlige skøn i [afsnit 4.2](#).

3.4. På hvilke vilkår kan tredjelandssaktører deltage?

Det er en grundlæggende forudsætning i forbindelse med offentlige indkøb, at ordregivere skal behandle økonomiske aktører ligeligt og uden forskelsbehandling.²³¹ Som anført ovenfor i afsnit 3.3, bygger EUD's argumentation i *Kolin* og *Qingdao* imidlertid på den præmis, at tredjelandssaktører ikke kan behandles på lige fod med øvrige aktører, da dette ville fjerne et grundlæggende incitament til at indgå handelsaftaler med EU.²³² Området afviger således i sin kerne fra det udbudsretlige udgangspunkt.

Herefter rejser der sig spørgsmålet om, på hvilke vilkår tredjelandssaktører kan afgive tilbud i en udbudsprocedure, når ordregiveren tillader dem adgang hertil, herunder om og i hvilket omfang ordregiveren i henhold til EU-retten er forpligtet til at foretage en differentiering mellem tredjelandssaktører og øvrige aktører.

3.4.1. Kan eller skal ordregiver foretage differentiering?

Spørgsmålet om, hvorvidt og i hvilket omfang ordregiver kan eller skal foretage differentiering mellem tredjelandssaktører og øvrige aktører, må vurderes på baggrund af EU-rettens rammer, herunder navnlig EUD's fortolkning i *Kolin* og samspillet med EU's handelspolitiske instrumenter.

Henset til den konkrete behandling af tredjelandssaktører, anførte EUD i *Kolin*, at det i mangel af EU-retsakter tilkommer ordregiver at vurdere, "om der skal fastsættes en tilpasning af resultatet af sammenligningen mellem disse aktørers tilbud og tilbud fra andre aktører."²³³ (min understregning)

Ud fra en ordlydsfortolkning af denne præmis synes udgangspunktet dermed at være, at det er frivilligt for ordregiveren at vurdere, hvorvidt denne ønsker at fastsætte en tilpasning af resultatet. Denne konklusion understøttes ligeledes af, at Kommissionen efter IPI-forordningen art. 6, stk. 6, litra a, kan kræve, at "ordregivende enheder skal pålægge en scorejustering." (min understregning) Hvis

²³¹ Hamer, Carina Risvig (2021). Commentary on Article 18(1), 42 and 44. I R. Caranta, & A. Sanchez Graells (red.), *European Public Procurement: Commentary on Directive 2014/24/EU*. Edward Elgar Publishing.

²³² *Kolin*, præmis 45.

²³³ *Kolin*, præmis 63.

scorejusteringen var obligatorisk for ordregiver at anvende, ville det gøre denne ret for Kommissionen illusorisk.

Det bemærkes dog, at EUD i *Kolin* også fremhæver, at tredjelandsaktører ikke har ret til behandling, der ikke er 'mindre gunstig'.²³⁴ EUD synes derved at indikere, at der alligevel skal foretages en differentiering mellem tredjelandsaktører og øvrige aktører. Denne slutning understøttes ligeledes af Sanchez-Graells, der anfører, at EUD med deres udtalelser i *Kolin* og *Qingdao* indikerer en vis forpligtelse til "*in any case [...] treat those economic operators differently*".²³⁵ Caranta istemmer og bemærker, at EUD synes at tegne et billede af, at ordregivere er forpligtet til at "*generate some degree of less favourable treatment*".²³⁶ (mine understregninger)

Som allerede anført ovenfor, fungerer udbudsdirektivernes bestemmelser om differentieret adgang for tredjelandsaktører som et centralt forhandlingsinstrument, som EU aktivt anvender i forbindelse med indgåelsen af internationale aftaler om offentlige indkøb med tredjelande.²³⁷ Såfremt det blev overladt til den enkelte ordregiver selv at afgøre, om en sådan differentiering skulle foretages, ville dette svække EU's forhandlingsposition i relation til handelsaftaler betragteligt. Hvis tredjelandsaktører reelt kunne behandles på lige fod med øvrige aktører, ville der ikke eksistere det samme incitament til at tiltræde handelsaftaler med EU, der sikrer denne adgang. Denne logik er parallel med konklusionen i [afsnit 3.3.1](#), der fastslår, at tredjelandsaktører ikke har en generel ret til at deltage i udbudsprocedurer; hvis den enkelte ordregiver frit kunne beslutte at behandle alle aktører lige, ville det udhule EU's forhandlingsposition.

Det må desuden antages, at nogle ordregivere – henset til de administrative konsekvenser ved at gennemføre en sådan differentiering – ville afstå fra at foretage denne. Fra ordregivernes perspektiv vil fokus typisk være rettet mod at sikre en effektiv kontraktopfyldelse og tilvejebringe et stærkt konkurrencefelt med dertilhørende lavere priser, snarere end at varetage EU's overordnede

²³⁴ *Kolin*, præmis 64.

²³⁵ Sanchez-Graells, Albert. (2024). *Op-Ed: The Court of Justice decidedly jumps on the Procurement Protectionism Bandwagon, creating legal Uncertainty along the Way (C-652/22)*. EU Law Live, External Relations & Trade – Internal Market.

²³⁶ Caranta, Roberto. (2024).

²³⁷ La Chimia, Annamaria. (2021). Commentary on Article 25. I R. Caranta, & A. Sanchez Graells (red.), *European Public Procurement: Commentary on Directive 2014/24/EU* Edward Elgar Publishing, s. 275.

handelspolitiske interesser. Det er derfor forfatterens klare opfattelse, at den enkelte ordregiver som udgangspunkt skal foretage en form for differentiering mellem tredjelandssaktører og øvrige aktører.

Spørgsmålet er dog, om der kan opstå situationer, hvor tvingende hensyn taler imod, at ordregiver foretager en differentiering mellem aktørerne?

I den forbindelse kan blikket rettes mod IPI-forordningens art. 6, stk. 3, hvorefter en foranstaltning skal fastsættes i lyset af tilgængeligheden af alternative forsyningskilder for at undgå eller minimere en betydelig negativ indvirkning på ordregivere. Der skal med andre ord foretages en proportionalitetsvurdering, hvor foranstaltningens konsekvenser vejes op imod dens indvirkning på EU's interesser i bred forstand.²³⁸

I den forbindelse kan der argumenteres for, at ordregiveren ikke på samme måde som Kommissionen er forpligtet til at tage hensyn til EU's interesser i bredere forstand. Den enkelte ordregiver kan dog med fordel, i tilfælde af indkøb hvor der er få tilgængelige alternative forsyningskilder, foretage en konkret afvejning af hensynet til forsyningsikkerheden på den ene side og differentiering af aktørerne på den anden. Som det følger direkte af IPI-forordningens art. 9, stk. 1, litra. b, kan tvungende hensyn til almenvellet – herunder folkesundheden – tale for, at der ikke skal foretages en differentiering.

Det må i denne forbindelse anføres, at det kan antages, at ordregiver kan anvende de samme begrundelser, som IPI-forordningens art. 9, stk. 1, foreskriver. Som et illustrativt eksempel kan det nævnes, at EU i de seneste år har oplevet et stigende antal tilfælde af lægemiddelmangel, herunder situationer hvor en utilstrækkelig forsyning ville kunne medføre skade, eller alvorlig risiko for skade på patienterne.²³⁹ I et sådant tilfælde, hvor der kun er en begrænset mængde tilgængelige forsyningskilder, kan der sættes spørgsmålstejn ved, om det vil være proportionalt at pålægge ordregiver en pligt til at foretage en differentiering. Det er derfor forfatterens opfattelse, at ordregiver kan benytte sig af en sådan begrundelse, dersom indkøbet er afgørende for samfundet, f.eks. for at beskytte folkesundheden.²⁴⁰

²³⁸ IPI-forordningen, præambelbetragtning nr. 20.

²³⁹ Europa Rådets generelle holdning til Kommissionens forslag om lovgivning for styrkelse af tilgængeligheden og forsyningsikkerheden for kritiske lægemidler samt tilgængeligheden af og adgangen til lægemidler af fælles interesse og om ændring af forordning (EU) 2024/795 af 26. november 2025 som fastlagt i 15503/25, s. 2.

²⁴⁰ For andre områder, se proportionalitetsvurderingen i afsnit 4.2.1.1.

Uagtet at der kan opstå situationer, hvor tvingende hensyn synes at tale imod en differentiering mellem tredjelandssaktører og øvrige aktører, er det stadig forfatterens opfattelse, at der i størstedelen af tilfældene vil bestå en forpligtelse for ordregiveren til at foretage en differentiering.

3.4.2. Hvorledes skal differentieringen foretages?

EUD anførte herom i *Kolin*, at ordregiveren i udbudsdokumenterne kan fastsætte bestemmelser om behandlingen, der afspejler ”den objektive forskel mellem retsstillingen” for tredjelandssaktører og øvrige aktører.²⁴¹ Et krav om ‘objektivitet’ tjener som grundlæggende værn mod vilkårlighed. Det helt særlige ved objektive kriterier er, at de er verificerbare, hvorved de står i modsætning til subjektive kriterier, som til en vis grad har et forskelligt indhold fra sag til sag.²⁴² EUD lægger derfor i *Kolin* op til, at forskelsbehandlingen ikke må indebære et subjektivt præg.

EUD og Kommissionen synes begge at læne sig op ad IPI-forordningen, hvorfor en rettesnor for den mindre gunstige behandling muligvis kan findes i forordningens art. 6, stk. 6. Denne bestemmelse bemyndiger Kommissionen til enten at pålægge en scorejustering for tilbuddet fra en tredjelandssaktør eller at pålægge ordregiveren at udelukke disse aktører fra at deltage i udbuddet.²⁴³ Som allerede nævnt, er ordregiverne tillagt beføjelser over for tredjelandssaktører, der svarer til de kompetencer, Kommissionen har efter IPI-forordningen. Indtil der foreligger mere udførlig vejledning, må disse beføjelser derfor betragtes som det mest hensigtsmæssige fortolkningsbidrag for ordregiverens praksis.

Der kan i denne forbindelse peges på begrebet scorejustering, som det defineres i IPI-forordningens art. 2, stk. 1, litra. D. En scorejustering udgør herefter en justering af et tilbuds evalueringsscore. Hvis tildeling sker på baggrund af flere kriterier, reduceres scoren med en procentsats. Er prisen det eneste kriterium, forhøjes den tilbudte pris fiktivt med en procentsats. På denne baggrund sker scorejusteringen på grundlag af tildelingskriterierne og anvendes kun til at rangordne tilbuddene, hvorfor den endelige kontraktsum ikke påvirkes.

²⁴¹ *Kolin*, præmis 64.

²⁴² Sørensen, Karsten Engsig et.al. (2025), s. 310. Se også herom EU-Domstolens dom af 10. maj 2012 i sag C-368/10, *Dutch Coffee Case*, hvor EUD udtaler sig om objektive kriterier.

²⁴³ Se også herom Caranta, Roberto. (2024).

Som også fremhævet af Kommissionen i deres Q&A, kan ordregiver med fordel tage inspiration i IPI-forordningen art. 6, stk. 8, der foreskriver, at den procentvise værdi af justeringen vil afhænge af tredjelandet og den påtænkte sektor. Herefter kan justeringen fastsættes op til 50 pct. af tilbuddets evalueringsscore. Dersom pris eller omkostninger udgør det eneste tildelingskriterium, kan scorejusteringen i stedet fastsættes til det dobbelte.²⁴⁴ Det er en tilgang, der i høj grad lægger sig op ad Kommissionens forslag fra 2012, der nævner en egentlig 'prisstraf'.²⁴⁵

I den forbindelse kan det ligeledes fremhæves, at ordregiveren med fordel kan følge vejledningen fra IPI-forordningens art. 6, stk. 9, der foreskriver at der skal vælges den mest proportionale og mest effektive foranstaltning. EUD synes at slutte sig til denne tilgang i *Kolin*.²⁴⁶

Ordregivere kan dermed med fordel lade sig inspirere af de foranstaltninger, som er vedtaget efter IPI-forordningen. Den første og hidtil eneste foranstaltning efter IPI-forordningen trådte i kraft den 30. juni 2025. Denne foreskriver, at kinesiske virksomheder ikke længere kan deltage i offentlige udbud om medicinsk udstyr, hvis værdien af den offentlige kontrakt er på mindst 5 millioner euro. Kommissionen har desuden begrænset omfanget af kinesisk udstyr, der må indgå i en offentlig kontrakt, således at medicinsk udstyr fra Kina ikke må udgøre mere end 50 pct. af kontrakten.²⁴⁷

Ordregiveren kan dog frit beslutte at anvende enhver anden justeringsmekanisme, som den måtte finde passende for en bestemt offentlig udbudsprocedure.²⁴⁸ Den manglende vejledning fra EUD om den konkrete differentiering og samspillet med de til Kommissionen tillagte beføjelser er blevet kritiseret fra flere sider.²⁴⁹ Som Turudić anfører, er det beskyttelsessystem, som blev etableret i IPI-forordningen og FSR-forordningen, og som var langt klarere og mere forståeligt, nu i fare. Det er i skrivende stund uklart, hvordan delegeringen af beføjelsen til at foretage justeringer kan

²⁴⁴ IPI-forordningen, art. 6(8), andet afsnit.

²⁴⁵ Europa-Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets om adgangen for tredjelands varer og tjenesteydelser til Unionens indre marked for offentlige indkøb og procedurer for støtte til forhandlingerne om adgang for Unionens varer og tjenesteydelser til tredjelands markeder for offentlige indkøb - COM (2012) 124 final, s. 10. Det må dog bemærkes, at omfanget af justeringsmekanismerne med tiden har ændret sig gevaldigt og var genstand for megen debat, se f.eks. *PE-CONS 15/22*, s. 33

²⁴⁶ *Kolin*, præmis 66. Som EUD udtalte, er det " [...] tænkeligt, at reglerne for behandling af sådanne aktører skal være i overensstemmelse med visse krav, såsom kravene om gennemsigtighed og proportionalitet [...]".

²⁴⁷ Europa-Kommissionen. (2025c).

²⁴⁸ Europa-Kommissionen. (2025b), para. 5.4

²⁴⁹ Caranta, Roberto. (2024); Turudić, Marko. (2025a).

koordineres med den kompetence, som IPI tillægger Kommissionen. Risikoen for uoverensstemmelser er stor, og ordregivere vil være nødsaget til nøje at følge de IPI-foranstaltninger, der træffes for at sikre, at de foretager de nødvendige justeringer eller udelukker tredjelandssaktører, alt efter hvad der findes relevant i den givne situation.²⁵⁰

3.5. Delkonklusion

Problemformuleringen har givet anledning til at kortlægge, i hvilket omfang tredjelandssaktører har adgang til at deltage i offentlige udbudsprocedurer i henhold til EU-retten. Analysen har først og fremmest vist, at tredjelandssaktører ikke efter EU-retten er garanteret adgang til udbudsprocedurer i EU, hvorfor retten til at afgive bud for 'alle interesserede aktører' derved ikke omfatter tredjelandssaktører. Baggrunden herfor er, at dette ellers ville fjerne det grundlæggende incitament for tredje-lande til at indgå handelsaftaler med EU, for at sikre sine aktørers adgang til markedet.

Der er imidlertid intet til hinder for, at tredjelandssaktører kan deltage i en udbudsprocedure inden for EU, medmindre EU ved indførelsen af generelle retsakter har truffet eksklusionsforanstaltninger over for det pågældende land. Det må i denne forbindelse anføres, at spørgsmål vedrørende tredjelandssaktørers adgang til udbudsprocedurer falder ind under EU's fælles handelspolitik og dermed også under EU's enekompetence. Denne enekompetence omfatter enhver EU-retsakt, der har til hovedformål at fremme, lette eller regulere handelen, og som har en direkte og umiddelbar virkning på denne. Medlemsstaterne er derfor begrænset i deres muligheder for at indføre national lovgivning om tredjelandssaktørers deltagelse i udbud i henhold til TEUF art. 3, stk. 1, litra e. Dette gælder både lovgivning, der giver adgang, og lovgivning, der udelukker tredjelandssaktører. Hertil kommer, at indgåelsen af handelsaftaler, der garanterer tredjelandssaktører adgang til offentlige indkøb, er omfattet af EU's eksklusive kompetence som fastsat i TEUF art. 3, stk. 2.

Der findes imidlertid ingen sådan EU-lovgivning, der fastsætter, hvorvidt tredjelandssaktører kan deltage i udbudsprocedurer inden for EU. Derfor er det i skrivende stund overladt til den enkelte ordregiver at vurdere, hvorvidt denne ønsker deltagelse fra tredjelandssaktører i udbudsproceduren. Det er afhandlingens vurdering, at dersom ordregiver tillader en tredjelandssaktør at deltage i udbudsproceduren, er der som udgangspunkt en vis forpligtelse til at foretage en differentiering

²⁵⁰ Caranta, Roberto. (2024).

mellem tredjelandssaktøren og øvrige aktører. Der er fortsat usikkerhed omkring, hvordan denne differentiering skal foretages, men afhandlingen har afdækket, at ordregiveren kan søge inspiration i de IPI-foranstaltninger, som er indført af Kommissionen.

4. Tredjelandsaktørers rettigheder efter national ret

Som anført ovenfor, fastlægger EU den overordnede retlige ramme gennem sin enekompetence, mens den konkrete udmøntning heraf overlades til den enkelte ordregiver. I relation til tredjelandsaktørers rettigheder i henhold til konkrete udbudsprocedurer, rejser dette særligt spørgsmålet om, hvilke principper der kan støttes ret på ([afsnit 4.1](#)), hvilke overvejelser der kan ligge bag ordregivers vurdering af deltagelsen ([afsnit 4.2](#)), og hvorledes deres klagemuligheder er ([afsnit 4.3](#)). Endelig berøres kort forholdet mellem konklusionerne fra *Kolin* og *Qingdao*, og princippet om EU-konform fortolkning ([afsnit 4.4](#)).

4.1. Tredjelandsaktører kan alene støtte ret på national ret

Det kan indledningsvist konstateres, at EUD anerkender, at grundlæggende principper kan finde anvendelse over for tredjelandsaktører, når en ordregiver åbner en udbudsprocedure for deres deltagelse. EUD præciserer i denne forbindelse, at behandlingen af tredjelandsaktører i så fald formentlig må ske i overensstemmelse med kravene om proportionalitet, ligebehandling og gennemsigtighed. Disse principper udgør en grundlæggende mekanisme og skal ikke alene betragtes som inspirerende erklæringer med begrænset praktisk betydning, men derimod som væsentlige retningslinjer for fortolkningen.²⁵¹

Princippernes anvendelse begrænses dog af EUD, idet det anføres: “*en klage fra en af dem med henblik på at gøre opmærksom på ordregiverens tilsidesættelse af sådanne krav kun undersøges i lyset af national ret og ikke i lyset af EU-retten.*”²⁵² (min understregning)

EUD fastslog således udtrykkeligt, at tredjelandsaktører ikke kan påberåbe sig rettigheder efter udbudsdirektiverne.²⁵³ Som fremhævet ovenfor, er udbudsdirektiverne implementeret i dansk ret med vedtagelsen af blandt andet UBL og FVBKG, og udgør derved afledt EU-ret. På denne baggrund kan tredjelandsaktører ikke støtte ret på de nationale udbudsretlige regler i Danmark.

²⁵¹ Turudić, Marko. (2025a), s. 277.

²⁵² *Kolin*, præmis 66.

²⁵³ *Kolin*, præmis 65; *Qingdao*, præmis 66.

Det står endvidere klart, at tredjelandssaktører tilmed er begrænsede i, at de ikke kan støtte ret på traktatens grundlæggende principper. Under normale omstændigheder gælder, at indkøb under tærskelværdien, men med grænseoverskridende interesse, er omfattet af anvendelsesområdet for primær EU-ret og traktatens principper.²⁵⁴ Som Kommissionen anfører, følger det af fast praksis fra EUD, at selv om ”*visse kontrakter er udelukket fra anvendelsesområdet for E[U]-direktiverne vedrørende offentlige kontrakter, er ordregivere, der indgår dem, dog forpligtet til at overholde traktatens grundlæggende regler.*”²⁵⁵ Uanset at EUD derved kunne have nøjedes med at indskrænke tredjelandssaktørers adgang til at støtte ret på udbudsdirektiverne, valgte den at gå et skridt videre ved fuldstændigt at udelukke tredjelandssaktørers mulighed for at støtte ret på primærretten.

Der foreligger således ikke en forpligtelse til at iagttage traktatprincipperne, når ordregiver tillader tredjelandssaktører at deltage i udbudsproceduren. Hvis tredjelandssaktører får adgang til at deltage i udbudsproceduren, har ordregivere ikke kompetence til at lade dem være omfattet af hverken de EU-afledte rettigheder i national udbudslovgivning eller de traktatfæstede principper.²⁵⁶ Retsstillingen er dermed særdeles restriktiv og sender et klart signal til tredjelandssaktører.²⁵⁷

Som generaladvokat A. Rantos anførte i *Qingdao*, er den eneste mulighed for, at en tredjelandssaktør kan påberåbe sig rettighederne i UBD, at aktøren gør gældende, at ordregiveren fejlagtigt har vurderet, at det tredjeland, som den økonomiske aktør har oprindelse i, ikke har en aftale med EU.²⁵⁸ Dette er en situation, der i praksis formentlig har et begrænset omfang.²⁵⁹

Som beskrevet ovenfor åbner EUD imidlertid mulighed for at anvende visse grundlæggende processuelle principper og ‘safeguards’, forudsat at de har hjemmel i national ret og ikke i EU-retten. Dette afspejles blandt andet i *Kolin*, hvor EUD anerkendte, at det var tænkeligt, at behandlingen

²⁵⁴ Dragos, Dacian C. & Vornicu, Roxana. (2015). *Public Procurement below Thresholds in the European Union*. European Procurement & Public Private Partnership Law Review Volume 10, Issue 3, s. 187ff.

²⁵⁵ Europa-Kommissionens fortolkningsmeddelelse (2006/C197/2) af 1. august 2006 om den fællesskabsret, der finder anvendelse på tildelingen af kontrakter, som ikke eller kun delvis er omfattet af udbudsdirektiverne. Se f.eks. EU-Domstolen dom af 3. december 2001 i sag C-59/00, *Vestergaard*, præmis 19ff. EU-Domstolen dom af 5. april 2017 i sag C-298/15, *Borta*, præmis 36 og EU-Domstolen dom af 18. november 2010 i sag C-226/09, *Kommissionen mod Irland*, præmis 31.

²⁵⁶ *Kolin*, præmis 67.

²⁵⁷ For en nærmere behandling af denne signalværdi og udviklingen, se [afsnit 6](#).

²⁵⁸ Generaladvokat Rantos, præmis 74.

²⁵⁹ Dette forhold må ses i lyset af, at ordregiver er har adgang til at anvende Kommissionens værktøj Access2Markets. Se nærmere herom, Generaldirektoratet for Handel. (2024). *Access2Markets, Procurement for Buyers*.

skulle være i overensstemmelse med kravene om gennemsigtighed og proportionalitet²⁶⁰, samt i *Qingdao*, hvor EUD fremhævede retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af berettigede forventninger.²⁶¹ Som Kommissionen anfører, kan en ordregiver således sikre overholdelse af retsstatsprincippet ved at støtte sig på national lovgivning, der ikke udgør afledt EU-ret.²⁶²

I denne forbindelse kan det fremhæves, at de af EUD anførte principper, ikke alene er principper, der gælder for offentlige indkøb. Det drejer sig derimod om helt fundamentale principper, som kendetegner mange procedurer i medlemsstaterne. Disse principper – og deres forankring i medlemsstaternes nationale forfatninger og love – eksisterer ofte uafhængigt af og forud for medlemsstaternes tilslutning til EU. Som Turudić beskriver det, er de regler, som en ordregiver er forpligtet til at overholde, ikke begrænset til en enkelt lov, men udgør derimod '*en levende og foranderlig organisme*.'²⁶³ I forlængelse heraf rejser der sig et metodisk hovedspørgsmål om grænsedragningen mellem EU-ret og national ret i denne foranderlige organisme.

Ud fra en fortolkning af EUD's præmisser i *Kolin* synes den rette fortolkning ikke at indebære en fuldstændig udelukkelse af den retsbeskyttelse, som følger af homonyme nationale principper eller retsgrundsætninger, uanset om de er nedfældet i identiske nationale bestemmelser, forudsat at deres anvendelse kan forankres i en anden retskilde end EU-retten. Som Sanchez-Graells beskriver det, er det tilstrækkeligt, at der findes en alternativ national retskilde til forpligtelsen om at overholde det pågældende princip. Denne opdeling af principperne fremstår noget kunstig, og det kan forventes, at den kan give anledning til betydelige udfordringer i praksis for ordregivere, som i sidste ende kan risikere at måtte afskære tredjelandsaktører som følge af kompleksiteten.²⁶⁴

Spørgsmålet bliver herefter, hvor vide rammer ordregivere reelt har, når situationen betragtes fra et dansk perspektiv. I dansk ret eksisterer en række nationalt forankrede 'safeguards', såsom de forvaltningsretlige principper og de begrænsninger, der følger af kommunalfuldmagten. Set fra et

²⁶⁰ *Kolin*, præmis 66.

²⁶¹ *Qingdao*, præmis 66.

²⁶² Europa-Kommissionen. (2025b), para. 6.4.

²⁶³ Turudić, Marko. (2025a). s. 281.

²⁶⁴ Se f.eks. de betydelige problemer det skaber i Portugal: Telles, Pedro. (2025), *The Commission's Q&A on Kolin and Qingdao leaves many questions unanswered*.

dansk perspektiv vil der således ikke være tale om et ‘normativt tomrum’, som det ellers er blevet fremhævet som værende tilfældet i flere medlemsstater efter EUD’s afgørelser.²⁶⁵

4.2. Begrænsninger i ordregivers skøn (i dansk perspektiv)

Ordregiveren har et betydeligt skøn, når muligheden for deltagelse i udbud skal vurderes. Domstolene vil normalt ikke efterprøve dette skøn ud over de retlige rammer.²⁶⁶ Skønnet vil således alene blive tilsidesat, hvis *det er usagligt, hviler på et objektivt forkert grundlag, eller hvis ordregiveren åbenbart har overskredet den vide grænse, der gælder for skønnet*.²⁶⁷ De nationale forvaltningsretlige principper udgør i denne forbindelse en naturlig begrænsning af ordregiverens brede skøn.

4.2.1. Forvaltningsretlige begrænsninger

Der gælder en grundpræmis om, at når offentlige ordregivere foretager indkøb, skal de iagttage de nationale forvaltningsretlige principper.²⁶⁸ I det omfang et indkøb ikke er omfattet af udbudsreglerne, vil de forvaltningsretlige principper således alene regulere indkøbet.

Som den danske regering også argumenterede for i sit indlæg i *Kolin*, vil tredjelandssaktører derved alene kunne støtte ret på de forvaltningsretlige principper:

”I Danmark er ordregivere f.eks. underlagt de forvaltningsretlige principper. Det indebærer et krav til ordregiver om at udøve saglig forvaltning, herunder forbud mod varetagelse af private hensyn. Det indebærer også et ligebehandlingsprincip, et krav om forsvarlig økonomisk forvaltning og et proportionalitetsprincip”.²⁶⁹

Spørgsmålet bliver herefter, hvorledes de nationale forvaltningsretlige principper sætter grænser for ordregiverens skøn. De forvaltningsretlige overvejelser bliver særligt relevante i to situationer: dels

²⁶⁵ Caranta, Roberto. (2025a).

²⁶⁶ Revsbech, Karsten., Garde, Jens., Jensen, Jørgen Albæk., Jensen, Orla Friis., Madsen, Helle Bødker. & Mørup, Søren Højgaard. (2016). *Forvaltningsret: Almindelige emner* (6. udgave). Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 406f.

²⁶⁷ Bønsing, Sten. (2023). *Almindelig forvaltningsret*. (5. udgave). København: Djøf Forlag, s. 432.

²⁶⁸ Hamer, Carina Risvig, s. 68.

²⁶⁹ Bilag 1, s. 10.

i vurderingen af, om tredjelandssaktører skal kunne deltage i det konkrete udbud (afsnit 4.2.1.1), og dels i offentliggørelsen af beslutningen om deltagelse (afsnit 4.2.1.2).

4.2.1.1 Beslutning om tredjelandssaktørers deltagelse i udbudsproceduren

Spørgsmålet om, hvorvidt tredjelandssaktører skal have adgang til at deltage i udbudsproceduren, giver særligt anledning til at overveje kravet om saglig forvaltning, det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning samt lighedsprincippet.

Indledningsvist må det bemærkes, at ordregiver er forpligtet til at udøve saglig forvaltning. Som Krarup beskriver det, skal ordregiver varetage det offentlige – ikke private – interesser.²⁷⁰ Som Højesteret udtalte i dom af 12. april 1932 indebærer dette eksempelvis, at ordregiver ikke kan varetage usaglige partipolitiske hensyn.²⁷¹ Med det stigende politiske ønske om en bedre europæisk konkurrenceevne, kunne man forestille sig en situation, hvor en ordregiver mødte politisk pres for ikke at vælge tredjelandssaktører.²⁷² Ordregiver må dog ikke tillægge sådanne holdninger vægt ved vurderingen af, om tredjelandssaktører skal kunne deltage i udbudsproceduren, da dette derved ikke kan anses som en varetagelse af det offentlige interesse. Som Højesteret udtalte, ville der derved være tale om '*partipolitisk magtfordrejning*', hvilket således ville udgøre iagttagelse af usaglige hensyn. Siden Højesterets dom har det i den forvaltningsretlige litteratur været antaget, at partipolitisk indflydelse i forbindelse med indkøb, er forbudt i den offentlige sektor.²⁷³ Dersom en ordregiver bevidst træffer en afgørelse til fordel for én leverandør med det klare formål, at en tredjelandssaktør ikke 'kom til bordet', ville dette ligeledes stride mod kravet om saglig forvaltning.

I relation til proportionalitetsprincippet er det afgørende, at der skal være tale om nødvendige og hensigtsmæssige krav for at opnå det tilsigtede mål.²⁷⁴ Det må i denne forbindelse bemærkes, at det

²⁷⁰ Krarup, Ole, Mathiassen Jørgen. (1975). *Elementær Forvaltningsret*. (3. udgave) København: Juristforbundets forlag, s. 125.

²⁷¹ Højesterets dom af 12. april 1932 i sag 252/1931, Esbjerg Byråd mod Kristeligt Dansk Fællesforbund for Arbejdere og Arbejdsgivere, (optrykt i U.1932.505/2H).

²⁷² Se f.eks. Radikale Venstres udmelding om kinesiske busser i Danmark med udtalelsen "Jeg har i Region Hovedstaden foreslået, at vi skulle lave nogle udbudskriterier, der gør, at Kineserne ikke kan byde ind". Roig, Ruben Juan. (2025, oktober). "*Busser kan kontrolleres fra Kina: 'Vi er alt for naive'*".

²⁷³ Se f.eks. Krarup, Ole, Mathiassen Jørgen. (1975). *Elementær Forvaltningsret*. (3. udgave) København: Juristforbundets forlag, s. 125.

²⁷⁴ Gammeltoft-Hansen, Hans et.al (1994). *Forvaltningsret*. (1. udgave). København: Jurist. og Økonomforbundets Forlag, s. 254ff.

ikke kan forventes, at ordregivere foretager den samme proportionalitetsvurdering, som Kommissionen er pålagt efter IPI-forordningen, og de skal derfor ikke vurdere tredjelandssaktørers deltagelse i lyset af tredjelandets foranstaltninger eller praksis.²⁷⁵ I et forvaltningsretligt perspektiv er det derimod afgørende, at kravene har en naturlig forbindelse til og står i rimeligt forhold til det behov, som ordregiver skal have opfyldt ved det konkrete udbud.²⁷⁶

Som et illustrativt eksempel på en sådan afvejning kan henvises til Kammerretten i Stockholms dom af 8. oktober 2025.²⁷⁷ I det konkrete udbud fremgik det af kravspecifikationens afsnit om ”sikkerhed”, at et tilbud uden videre skulle afvises, hvis en af tilbudsgivernes ejere var hjemmehørende i et land, som den svenske sikkerhedstjeneste havde identificeret som en direkte eller indirekte sikkerhedstrussel mod Sverige, og denne ejers ejerandel oversteg 10 pct.²⁷⁸ Baggrunden for kravet var, at de computere, der skulle indkøbes, ville få en central betydning for myndighedens beredskabsfunktion, idet de skulle behandle betydelige mængder følsomme oplysninger og anvendes af medarbejdere i sikkerhedsbeskyttede stillinger. Dette sikkerhedsmæssige risikobillede begrundede ifølge ordregiveren, at kravet udgjorde en både passende og effektiv foranstaltning til at varetage det tilsigtede formål om at beskytte nationale sikkerhedsinteresser. En argumentation, som Kammerretten tilsluttede sig, idet den udtalte, at det ikke ”[var] påvist, at mindre indgribende foranstaltninger, såsom dem, der er foreslået af virksomheden, ville være tilstrækkeligt effektive til at nå det ønskede mål”.²⁷⁹

Dersom en ordregiver foretager indkøb på et område, der må betragtes som særligt udsat – som i det svenske eksempel – kan der argumenteres for, at det er både nødvendigt og hensigtsmæssigt at stille sådanne krav fra ordregivers side. På områder, hvor det har afgørende betydning, at udenlandske

²⁷⁵ Som fastsat i IPI-forordningens art. 6(3)(a). En tilgang som Kommissionen ligeledes synes at lægge sig op ad i sin Q&A, se herom Europa-Kommissionen (2025), para. 1.3.

²⁷⁶ Gammeltoft-Hansen, Hans et.al (1994). Forvaltningsret. (1. udgave). København: Jurist. og Økonomforbundets Forlag, s. 254ff.

²⁷⁷ Kammerretten i Stockholms dom af 8. oktober 2025, i sag nr. 4677-25, *Lenovo (Sweden) mod Arbetsförmedlingen*.

²⁷⁸ Det kan måske undre, at SÄPO havde fastsat en sådant krav, da det som udgangspunkt synes at udgøre et område med vedrørende fælles handelspolitik og dermed stride med EU’s enekompetence. Baggrunden herfor må formentlig findes i, at det er vurderet, at det konkrete tilfælde falder inden for beskyttelsen af den nationale sikkerhed, der i henhold til TEU art. 4, stk. 2, er medlemsstaternes kompetence.

²⁷⁹ Kammerretten i Stockholms dom af 8. oktober 2025, i sag nr. 4677-25, *Lenovo (Sweden) mod Arbetsförmedlingen*, s. 11.

magter ikke får mulighed for at få adgang til, manipulere, opfange eller på anden måde påvirke data, software eller hardware, kan hensynet til sådanne sikkerhedskrav tillægges stor vægt.

Som et lignende eksempel kan nævnes den kritiske infrastruktur, herunder transport-, energi- og sundhedssektoren. Som Malaga anfører, kan behovet for energisikkerhed eller kontinuerlig forsyning af brændstof, som på længere sigt primært tjener til at sikre, at en stat eller et samfund fungerer, tale for udelukkelse af tredjelandssaktører.²⁸⁰ Væsentligheden af forsyningssikkerhed synes at være blevet understreget med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning om forsyningssikkerhed i offentlige indkøb fra november 2025.²⁸¹ Som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anfører i sin vejledning, handler forsyningssikkerhed i offentlige indkøb om at sikre offentlige myndigheder en stabil adgang til nødvendige varer eller tjenesteydelser.²⁸²

Et nyere eksempel fra Danmark, Norge og Sverige har vist, at elbusser af mærket Yutong, som er produceret i Kina, kan fjernstyres og slukkes direkte fra fabrikken i Kina.²⁸³ Det er en situation, hvor et tredjeland reelt kan gå ind og påvirke en funktion i samfundet, som borgerne er afhængige af, og som i sidste ende kan påvirke landets forsyningssikkerhed. Hertil kommer, at når forsyningssikkerhed tjener til at beskytte menneskers liv og sundhed, kan dette ligeledes tillægges stor vægt – nøjagtigt som det er tilfældet efter IPI-forordningen, der eksplicit nævner folkesundheden.²⁸⁴ På den anden side kan hensynet til forsyningssikkerheden ligeledes tale for at tillade tredjelandssaktørers deltagelse i udbud inden for EU, dersom der alene er tale om en begrænset mængde tilgængelige europæiske forsyningskilder.

Ordregivers fokus bør derfor være på nøje definerede strategiske områder, hvor der foreligger en høj risiko for strategisk afhængighed af tredjelandssaktører, og hvor målet ikke er ren protektionisme. Der kan i denne forbindelse med fordel hentes inspiration fra Konkurrence- og

²⁸⁰ Malaga, M. (2019). *Środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie w rozumieniu art. 34 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* Measures having equivalent effect to quantitative restrictions on imports within the meaning of Article 34 of the Treaty on the Functioning of the European Union]. Wolters Kluwer, s. 215.

²⁸¹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2025a), s. 4.

²⁸² Ibid., s. 4.

²⁸³ Pettrém, Maria T. (2025, oktober). *Ruter har testet egne elbusser: De kinesiske kan stoppes*. Se også andre eksempler fra Københavns Kommune og brugen af kinesisk producerede overvågningskameraer: Brandt, Kasper Bruun Vindum. (2025, august). *PET kortlagde sikkerhedsrisiko i kinesiske overvågningskameraer – fire år senere hænger de fortsat i København*.

²⁸⁴ IPI-forordningen, art. 9(1)(b).

Forbrugerstyrelsen vejledning, der lægger op til, at ordregivere bør vurdere, hvor kritisk kontrakten er, og foretage en identifikation af risici.²⁸⁵

I modsætning hertil kan der argumenteres for, at sådanne hensyn til forsyningssikkerheden ikke bør vægtes i samme grad, hvis der er tale om et mindre indkøb på et mindre udsat område. Her kan princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning i højere grad tale for at tillade tredjelandssaktører at deltage i udbudsproceduren. Kravet om økonomisk forsvarlig forvaltning indebærer, at ordregivere må være ansvarsbevidste, når de foretager indkøb, og ikke påføre det offentlige udgifter eller tab, som kunne være undgået.²⁸⁶ Som Nielsen anfører, “[...] *hvis princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning har et selvstændigt indhold, så er udbudsretten et oplagt sted, hvor det kan komme til udtryk. Her kan princippet indebære pligter i forhold til at undgå værdispild ved blandt andet at undgå en uhensigtsmæssig konkurrence, der skyldes ordregiverens tilrettelæggelse af udbuddet*”.²⁸⁷ I den forbindelse må det kræves, at ordregiveren foretager en økonomisk forsvarlig afvejning af hensynet til kvalitet over for pris. Det betyder imidlertid ikke, at ordregiver ikke må vælge en leverandør med en højere pris, hvis denne er bedre egnet på andre parametre.²⁸⁸ Tredjelandssaktører kan i mange tilfælde tilbyde lavere priser end tilsvarende europæiske leverandører, og det er ofte i den enkelte ordregivers interesse at sikre ‘det gode købmandskab’.²⁸⁹ Eksempelvis, når en kommunal ordregiver indkøber inventar til en skole, vil hensynet til at opnå mest mulig værdi for pengene veje tungere, idet der ikke er tale om et strategisk eller særligt udsat område.²⁹⁰

Som det fremgår af lovbemærkningerne til UBL § 193, stk. 5 indebærer kravet om saglig forvaltning, at ”ordregiveren på forhånd foretager en saglig vurdering af det nødvendige indkøbsbehov,

²⁸⁵ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2025a), s. 9 og 11.

²⁸⁶ Se f.eks. Ankestyrelsens udtalelse om kommuners brug af private konsulenter på det sociale område af 24. juni 2020, J.nr. 19-62648, hvor det fremgår, at Kommuner skal udvise ansvarsbevidsthed i deres økonomiske anliggender, således at der ikke påføres Kommunerne udgifter eller tab, som kunne være undgået.

²⁸⁷ Nielsen, Rasmus Horskjær. (2022), s. 325.

²⁸⁸ Se mere herom Hamer, Carina Risvig. (2024). Økonomisk forsvarlig forvaltning I: Nielsen, Rasmus Grønved. (Red.). *Poul Andersen, forvaltningsretten og retsvidenskaben – 100-året for en disputats*. (1. udgave) (s. 267-286). København: Djøf Forlag, s. 282.

²⁸⁹ Butler, Graham. & Indén, Tobias. (2025), s. 344f.

²⁹⁰ Fra et praktisk perspektiv kan i øvrigt sættes spørgsmålstegn ved om en kommunal ordregiver reelt ville stå med denne problematik. En undersøgelse foretaget af Momentum viser, at alene 2,3 pct. af de 1.141 kommunale udbud i 2021 blev vundet af en udenlandsk virksomhed. Se herom Jørgensen, Jon Kirketerp. (2025). *Kommunerne bruger tid og kræfter på EU-udbud, men få udenlandske virksomheder byder sig til*.

herunder foretager en økonomisk forsvarlig afvejning af hensynet til kvalitet over for pris.”.²⁹¹ Såfremt der ikke foreligger en kvalitetsmæssig forskel mellem tilbuddene, kan hensynet til en lavere pris tale for at give tredjelandssaktører adgang til at deltage. Det må dog endnu en gang bemærkes, at ved vurderingen af, om en given disposition er økonomisk forsvarlig, tillægges ordregiver et bredt skøn.²⁹² Hertil kommer, at muligheden for at sanktionere overtrædelse af princippet om saglig forvaltning alene kan føre til kritik af myndigheden, og ikke til ugyldighed, modsat tilfældet for de andre grundsætninger.²⁹³

Afslutningsvist må bemærkes, at ordregivere er bundet af en almindelig lighedsgrundsætning, der foreskriver, at lige skal behandles lige, medmindre der foreligger en saglig begrundelse herfor.²⁹⁴ Treumer anfører dog, at lighedsprincippet alene har været genstand for behandling i enkeltstående tilfælde, hvorfor en forvaltningsretlig lighedsgrundsætning tilsyneladende kun i ringe grad har kunnet fungere som et effektivt værn mod forskelsbehandling ved tildeling af offentlige kontrakter.²⁹⁵ Ordregiver synes derfor beføjet et vidt skøn i henhold til at udelukke tredjelandssaktører, dersom der findes saglige hensyn bag, og det tillige er proportionalt.

Samlet må det bemærkes, at forfatteren ikke har et endeligt svar på vægtningen af disse hensyn, da det i høj grad må komme an på det specifikke indkøb. Det forekommer hverken nødvendigt eller muligt at foreslå en ensartet og universel metode til at afveje sådanne interesser. Som Højesteret udtalte i dom af 10. februar 2004, er *“ordregiver bedst til selv at vurdere, hvilket tilbud der på bedste vis imødekommer dennes behov”*.²⁹⁶ Det afgørende er efter forfatterens opfattelse, at der ikke fastsættes et generelt forbud, men at foranstaltninger altid skal baseres på ordregivers objektive begrundede behov og desuden er forholdsmæssige. Det står dog klart, at jo mere udsat området er, desto større råderum må ordregiveren ligeledes blive tildelt.

²⁹¹ Lovforslag til udbudsloven (2015), s. 210. Uagtet at tredjelandssaktører ikke kan støtte ret på udbudsreglerne, kan bestemmelsen, der direkte henviser til princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning, tjene til fortolkning af princippet.

²⁹² Nielsen, Rasmus Grønved. (2024), s. 272.

²⁹³ Mørup, Søren H. (2005). Berettigede forventninger i forvaltningsretten. (1. udgave), København, Jurist- og Økonomiforbundets forlag, 253ff.

²⁹⁴ Treumer, Steen. (2000), s. 81ff

²⁹⁵ Ibid., s. 83

²⁹⁶ Højesterets dom af 10. februar 2004 i sag 495/2001 (1. Afdeling), *Skjortegrossisten A/S mod Post Danmark A/S*. Som optrykt i UfR.2004.1294H.

4.2.1.2 Offentliggørelse af deltagelsesbeslutning

Et af de mest omdiskuterede punkter i Kommissionens Q&A vedrører tidspunktet, hvorpå ordregiver skal offentliggøre sin hensigt om at udelukke tredjelandssaktører.²⁹⁷ Kommissionen konkluderede i denne forbindelse, at ordregiver kan foretage en sådan udelukkelse på ”*ethvert tidspunkt under udbudsproceduren*”, og at der med andre ord ikke er nogen forpligtelse til at angive dette i udbudsdokumenterne.²⁹⁸ Der kan dog rejses tvivl om, hvorvidt en sådan fremgangsmåde er forenelig med nationale forvaltningsretlige principper, hvor særligt gennemsigtighed, retssikkerhed og princippet om berettigede forventninger bør tages i betragtning.

Hensynet til gennemsigtighed og forudsigelighed er bredt anerkendt i forvaltningsretten. Formålet hermed er at skabe transparens for at give den bebyrdede indsigt i sin retsstilling og mulighed for at udøve sine rettigheder.²⁹⁹ Manglende gennemsigtighed og manglende formulering af de kriterier, der skal anvendes i beslutningsprocessen, giver ikke blot ordregiver et ubegrænset skøn, men indebærer en betydelig risiko for vilkårlighed eller magtfordrejning. Et af hovedformålene med forvaltningsretten er netop at sikre retssikkerheden samt at beskytte mod vilkårlige og usaglige afgørelser. Set fra et forvaltningsretligt perspektiv synes det derfor at stride væsentligt mod forvaltningsrettens grundlæggende præmisser, hvis ordregiver undlader at offentliggøre sin beslutning i udbudsdokumenterne. Gennemsigtigheden har dermed til formål at udelukke enhver risiko for favorisering eller vilkårlighed fra ordregiverens side. Det synes naturligt at forlange en retsstilling, hvor alle aktører kan forstå udbudsdokumenternes nøjagtige betydning og fortolke dem på samme måde.

At ordregiver kan ændre sin beslutning på ethvert tidspunkt under udbudsproceduren, synes ligeledes at stride mod hensynet til aktørernes berettigede forventninger.³⁰⁰ Hensynet til berettigede forventninger betegnes ofte som et indrettelseshensyn – at vedkommende har indrettet sig på

²⁹⁷ Se f.eks. Turudić, Marko. (2025a), s. 281.

²⁹⁸ Europa-Kommissionen. (2025b), para. 5.3.

²⁹⁹ Se fastlagt af Østre Landsret i dom af 5. januar 1996 i anke 10. afdeling S-0395-95, *Farum Kommune mod Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt*. (optrykt i UfR. 1996.583Ø).

³⁰⁰ Forfatteren kan ikke afvise, at en tredjelandssaktør med succes kan kræve erstatning i henhold til almindelig aftaleret på grundlag af princippet om *culpa in contrahendo*, dersom ordregiverend først tillader tredjelandssaktøren at afgive tilbud i udbudsproceduren og derefter udelukker denne med begrundelse om, at vedkommende kommer fra et tredjeland. Om den prækontraktuelle loyalitetspligt se f.eks. SH 2015.V-57-14. Et spørgsmål der dog ligger uden for afhandlingens problemfelt og derfor ikke behandles yderligere.

myndighedernes handlinger eller undladelser.³⁰¹ Hvis en aktør har indrettet sig efter myndighedernes anvisninger, som senere ændres, kan det medføre, at aktøren mister muligheden for at afgive et bud. Dersom ordregiver med tilbagevirkende kraft ændrer betingelserne for deltagelse i udbudsprocedurer, hvor tredjelandssaktører allerede har afgivet et bud eller udarbejdet et bud i overensstemmelse med de betingelser, som gjaldt på det oprindelige tidspunkt, ville dette stride grundlæggende mod hensynet til aktørens berettigede forventninger og hensynet til forudberegnelighed. Hvis ordregiver derfor kunne få lov til at 'ændre spillets regler' midt i processen, bliver målene uopnåelige og principperne uanvendelige.

Som Caranta anfører, er der ingen tvivl om, at 'magten' hos den enkelte ordregiver bør kompenseres med øget gennemsigtighed.³⁰² Det er derfor forfatterens opfattelse, at der efter dansk forvaltningsret vil være en forpligtelse for ordregiver til at offentliggøre sin beslutning i udbudsdokumenterne.

4.2.2. Kommunale ordregivers begrænsninger for skønnet - kommunalfuldmagten

Som anført ovenfor ([afsnit 3.2.3](#)) står det klart, at den fælles handelspolitik henhører under EU's enekompetence, men spørgsmålet er herefter – kan en kommunal ordregiver derimod selv varetage sådanne hensyn i sin udøvelse, eller kan dette potentielt stride med kommunalfuldmagten?

For kommunens dispositioner gælder, at de skal have hjemmel i den skrevne lovgivning, og dersom en sådan hjemmel ikke findes, skal denne findes i kommunalfuldmagten. Kommunalfuldmagten er uskreven og giver kommunen mulighed for at foretage visse dispositioner af navnlig økonomisk karakter uden egentlig lovhjemmel.³⁰³ Der gælder dog en række begrænsninger og krav til kommunernes frihed til at disponere, som har karakter af retsgrundsætninger. Der kan i denne forbindelse peges på, at kommunens dispositioner skal have almennyttig karakter, en kommunal interesse samt skal være knyttet til kommunen i geografisk henseende såvel som administrativt.³⁰⁴

³⁰¹ Se nærmere beskrivelse herom i Østre Landsret dom af 5. januar 1996 i anke 10. afdeling S-0395-95, Farum Kommune mod Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt. (optrykt i UfR. 1996.583Ø).

³⁰² Caranta, Roberto. (2025a).

³⁰³ Revsbech, Karsten. Ege, Hanna og B., Hans. (2023). *Kommunernes opgaver*. (4. udgave.) København: Djøf Forlag, s. 144ff

³⁰⁴ Revsbech, Karsten et.al. (2023), s. 81ff.

Der er fra flere forfattere ytret bekymring om, hvorvidt ordregiverens afgørende betydning for retsstillingen for tredjelandsskøbere kan medføre en juridisk asymmetri, der kan føre til, at ordregivere inden for EU bruger offentlige indkøb som et 'strategisk' redskab til at nå udenrigspolitiske formål.³⁰⁵ Dette var blandt andet genstand for behandling i Förvaltningsrätten i Göteborgs dom af 12. september 2024, hvor udbuds- og kontraktudvalget i Göteborgs kommune havde besluttet at stoppe indkøb af varer fra stater, der ulovligt besatte andre stater.³⁰⁶ Det fandtes i det konkrete tilfælde at stride mod de svenske kommunalfuldmagtsregler, at kommunen varetog sådanne hensyn. En konklusion, der byggede på en vurdering af, at kommunen ikke besad den fornødne kompetence til at udøve udenrigspolitiske dispositioner af denne karakter.³⁰⁷ Spørgsmålet er herefter, om en mulighed for at varetage sådanne hensyn ligeledes er begrænset af de danske kommunalfuldmagtsregler.

I Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse af 3. maj 2013 var et af spørgsmålene, om en kommune efter kommunalfuldmagtsreglerne kan påtage sig et 'samfundsansvar'.³⁰⁸ I denne forbindelse udtalte ministeriet, at kommunerne for det første er afgrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennyttigt kriterium. Det indebærer, at en kommune som udgangspunkt alene kan gennemføre foranstaltninger, der kommer en bredere kreds af kommunens borgere til gode. For det andet gælder lokalitetsprincippet, der fordrer, at en kommune alene kan påtage sig foranstaltninger, der er geografisk afgrænset til den pågældende kommunes område. Lignende fandt Ankestyrelsen i en udtalelse af 6. marts 2020, at en kommune, der havde forpligtet sig til at købe carbon-offset, stred mod lokalitetsprincippet, idet køb af carbon-offset ikke ville nedbringe CO₂-udledning i kommunen, men derimod et andet sted i verden.

Grundlæggende må det anføres, at kommunale ordregiveres mulighed for at varetage politiske hensyn således er begrænset af kommunalfuldmagten.³⁰⁹ Som anført i *lov nr. 150 af 13. april 1983 med senere ændringer om udenrigstjenesten* er udenrigspolitik en statslig opgave, hvorved den kommunale ordregivers mulighed for at iagttage sådanne hensyn synes begrænset. Som det påpeges af

³⁰⁵ Butler, Graham. & Indén, Tobias. (2025), s. 344f; Turudić, Marko. (2025a), s. 285.

³⁰⁶ Förvaltningsrätten i Göteborgs dom af 12. september 2024 i sag nr. 6956-24, *Göteborgs kommun, Nämnden för inköp och upphandling*. Se også Förvaltningsrätten i Göteborgs dom af 27. marts 2025 i sag nr. 6300-24 vedrørende Lund Kommunes beslutning om at boykotte varer og tjenesteydelser fra virksomheder, der opererer i Rusland.

³⁰⁷ Förvaltningsrätten i Göteborgs dom af 12. september 2024 i sag nr. 6956-24, *Göteborgs kommun, Nämnden för inköp och upphandling*, s. 5.

³⁰⁸ Økonomi- og Indenrigsministeriet, Sagsnr. 2012-00470, af d. 3. maj 2013, Aarhus Kommunes mulighed for at varetage Fair Trade hensyn.

³⁰⁹ Ølykke, Grith et al. (2022), s. 889.

Revsbech, kan en kommune efter almindelig opfattelse ikke beskæftige sig med og/eller anvende sine økonomiske midler til formål af udenrigspolitisk karakter.³¹⁰ Det er desuden muligt at se forbuddet mod, at kommuner beskæftiger sig med udenrigspolitik, som et udslag af forvaltningsretlige specialitetsprincipper, herunder det førnævnte lokalitetsprincip.³¹¹

Med udgangspunkt i de ovennævnte anerkendte begrænsninger i kommunalfuldmagten er det alt- overvejende udgangspunkt, at en kommunal ordregiver ikke kan bedrive en specifik udenrigspoli- tisk handelspolitik, som det skete i Förvaltningsrätten i Göteborgs dom af 12. september 2024.

Der forekommer imidlertid nogle modifikationer til ovennævnte forbud. Dette kan eksemplificeres med en sag fra 2011, hvor Statsforvaltningen udtalte:

”For at kommuner i forbindelse med indgåelse af aftale om indkøb kan fravige dette udgangspunkt og dermed påtage sig merudgifter for f.eks. at fremme sociale målsætninger skal legalitetsprincippet være op- fyldt”³¹² (min understregning)

Der åbnes således op for, at kommunale ordregiver – med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne – kan varetage sådanne udenrigspolitiske hensyn, dersom legalitetsprincippet er opfyldt. Der skal så- ledes i lovgivningen, i enten national eller EU-ret, være hjemmel til, at kommuner generelt kan va- retage sådanne hensyn, når de indkøber varer og tjenesteydelser.

Dette understøttes videre af en tilsynsudtalelse fra Ankestyrelsen om kommuners involvering i udenrigspolitiske anliggender, hvori det anførtes, at det efter styrelsens opfattelse ikke er en kom- munal opgave at fremsætte en mundtlig eller skriftlig meningstilkendegivelse om udenrigspolitiske forhold, medmindre legalitetsprincippet er opfyldt.³¹³ Det er derfor afgørende, at den enkelte kom- mune som ordregiver sikrer sig opfyldelse af legalitetsprincippet. Som Revsbech fremhæver, har Indenrigsministeriet i sin nyeste praksis i en række sammenhænge udtalt, at en kommune er

³¹⁰ Revsbech, Karsten et al. (2023), s. 433

³¹¹ Ibid. s. 95ff og s. 433

³¹² Økonomi- og Indenrigsministeriet, Sagsnr. 2012-00470, af d. 3. maj 2013, Aarhus Kommunes mulighed for at vare- tage fair Trade hensyn.

³¹³ Se også Indenrigsministeriets besvarelse af 1. december 1995 på spørgsmål nr. S 540 stillet af folketingsmedlem, Villy Søvndal (SF) den 21. november 1995.

berettiget til at foretage dispositioner begrundet i udenrigspolitiske opfordringer og henstillinger, som Folketinget eller regeringen er fremkommet med.³¹⁴ Det er imidlertid afgørende at erindre, at området med den fælles handelspolitik henhører under EU's enekompetence, hvorfor det ikke er med national hjemmel, at den kommunale ordregiver kan finde grundlaget til at iagttage sådanne hensyn.

Det må imidlertid anføres, at Økonomi- og Indenrigsministeriet i sin udtalelse af 3. maj 2013 medgiver, at den almindelige retsudvikling har – eller kan have – betydning for kommunalfuldmagten, og at der principielt ikke er noget til hinder for at afgrænse kommunalfuldmagtens retsgrundsætninger i lyset af internationale tendenser.³¹⁵ Som eksempel herpå henviste Økonomi- og Indenrigsministeriet i udtalelsen til internationale initiativer, som Danmark har tilsluttet sig.³¹⁶ Med udgangspunkt heri lægger ministeriets udtalelse op til – efter forfatterens opfattelse – en ikke ubetydelig udvidelse af, hvad der udgør en lovlig kommunal interesse.

Dersom der skulle opstå en international tendens på området for tredjelandssaktører, ville dette potentielt udvide den ellers ulovlige kommunale interesse. Navnlig også taget i betragtning af, at der grundlæggende anses at være sket en udvikling, som går i retning af en mere lempelig udlægning af forbuddet mod kommunernes varetagelse af udenrigspolitiske hensyn. Afgørelserne illustrerer, at den almindelige samfundsmæssige udvikling udøver en vis indflydelse på den uskrevede kommunalret og tilsvarende kan påvirke udviklingen af de almene saglige hensyn, der ligeledes udspringer af en uskreven retsgrundsætning. I nærværende sammenhæng er det de retsanvendende myndigheder, der – gennem deres praksis – anerkender det pågældende hensyn som et lovligt kommunalt formål og dermed bidrager til en udvidelse af kredsen af hensyn, der kan forfølges i medfør af kommunalfuldmagsreglerne. Foreløbigt er det uklart, hvor grænsen for de udenrigspolitiske hensyn, en kommunal ordregiver kan varetage efter kommunalfuldmagten, er. Det vil kræve mere praksis på området at få dette klarlagt.

³¹⁴ Revsbech, Karsten et.al. (2023), s. 435.

³¹⁵ Abkenar, Azad Taheri. (2016) Fair Trade-hensyn i kommunalfuldmagten I Baumbach, Trine, Blume, Peter, Henrichsen, Carsten. (Red.) *Ret på flere felter – Forvaltning, Governance, Retssikkerhed – Festskrift til Carsten Henrichsen*. (1. udgave), København: Jurist- og Økonomforbundet, s. 18.

³¹⁶ Nærmere bestemt blev der henvist til OECD's retningslinjer for Multinationale virksomheder, FN's retningslinjer om menneskerettigheder og erhvervsliv, FN's Global Compact, samt de udarbejdede standarder, ISO 26000 for ansvarlig virksomhedsadfærd.

4.3. Håndhævelsesmuligheder

Mens EUD klart statuerer, at tredjelandssaktører ikke er beskyttet af EU-udbudsretten og ej heller den deraf afledte nationale lovgivning, opstår spørgsmålet derimod om, hvilke håndhævelsesmuligheder disse aktører har, hvis de tillades adgang til at deltage i en udbudsprocedure. Om spørgsmålet anfører Turudić, at *”the grounds for appeal, are closely linked to national public procurement legislation, leaving a third-country economic operator with very little recourse.”*³¹⁷ Dette vil i det følgende være genstand for behandling.

Som tidligere anført, er Kontrollovene implementeret i dansk ret ved Klagenævnsløven og Klagenævnsbekendtgørelsen, hvorfor Klagenævnet vil være udgangspunktet for analysen i det nedstående.

Helt indledningsvist må det anføres, at der gælder en grundlæggende præmis om, at Klagenævnet skal have tillagt kompetence, før de kan behandle en sag.³¹⁸ Klagenævnets kompetence er fastsat i Klagenævnslovens § 1. Det følger af Klagenævnslovens § 1, stk. 1, at Klagenævnet kan behandle klager over ordregivere for overtrædelse af *”fællesskabsretten”*, herunder UBL og reglerne udstedt i medfør af denne, lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren, samt hvor der i øvrigt ved lov er fastsat bestemmelser om klageadgang til Klagenævnet.

Denne kompetence er afgørende at have for øje, når Klagenævnets kompetence skal vurderes i henhold til tredjelandssaktører. Som fastslået, er UBL implementeret i dansk ret ved UBL, og FVD er implementeret ved FVBKG. Disse danske retsakter implementerer derfor EU-ret, og eftersom tredjelandssaktører ikke kan støtte ret på EU-ret, men alene national ret, har Klagenævnet ikke kompetence til at træffe afgørelse herom.

Spørgsmålet bliver så herefter, om klagenævnet kan tage stilling til de forvaltningsretlige principper. Som fremhævet ovenfor i afsnit 4.2.1, vil ordregivere fra forvaltningen skulle overholde de forvaltningsretlige principper, herunder principperne om proportionalitet, ligebehandling og gennemsigtighed.

³¹⁷ Turudić, Marko. (2025a), s. 285.

³¹⁸ Hamer, Carina Risvig. (2020), s. 66.

Klagenævnet har adskillige gange haft lejlighed til at tage stilling til, hvorvidt de besidder kompetence til at vurdere, hvorvidt ordregiver har overholdt de forvaltningsretlige principper. I kendelse af 28. maj 2018, Danske Slagtemestre som mandatar for Gert Nielsen A/S mod Høje-Taastrup Kommune, skulle Klagenævnet netop tage stilling til sin kompetence.³¹⁹ I sagen udbød Høje-Taastrup Kommune, som offentlige udbud efter UBL, en rammeaftale om levering af fødevarer til kommunen ved udbudsbekendtgørelse. Om den forvaltningsretlige grundsætning om forbud mod skøn under regel, udtalte Klagenævnet, at:

*”Klagenævnet har, jf. klagenævnslovens § 1, kompetence til at tage stilling til, om udbudsretlige regler i udbudsloven og EU-retten er overholdt, men ikke til at tage stilling til, om generelle danske forvaltningsretlige principper, herunder forbuddet mod ‘skøn under regel’, er tilsidesat.”*³²⁰

Det samme resultat fandt Retten i Kolding i G4S Security Services A/S mod Region Syddanmark, hvor Klagenævnet i sin forudgående kendelse af 6. marts 2014 havde afvist sagen med den begrundelse, at der ikke var tale om en kontrakt med klar grænseoverskridende interesse, og at den derfor faldt uden for Klagenævnets kompetence.³²¹ Dommen viser dermed, at hvis en tilbudsgiver ønsker at påberåbe sig disse forvaltningsretlige principper, skal klagen indgives til en anden instans end Klagenævnet. Klagenævnet vil dermed, ud over aktindsigtssagerne, ikke tage stilling til de almindelige forvaltningsretlige regler.³²²

Hertil kommer, at Klagenævnet ikke besidder kompetence til at tage stilling til en lang række andre forhold. Her kan nævnes, at Klagenævnet heller ikke kan tage stilling til spørgsmål om, hvorvidt anden lovgivning er overholdt, såsom kommunalfuldmagten.³²³ Som følge heraf må det derfor

³¹⁹ Kendelse af 28. maj 2018, Danske Slagtemestre som mandatar for Gert Nielsen A/S mod Høje-Taastrup Kommune, J.nr.: 18/02820.

³²⁰ Se også herom i Kendelse af 10. januar 2012, Tandlægerne Anne Lise Goth, Erik Jensen og Jens Vollbrecht mod Frederikshavn Kommune, J.nr.: 2011-0025791.

³²¹ Byretten i Koldings dom i af 6. juli 2015 i sag BS 9-789/2014, G4S Security Services A/S mod Region Syddanmark.

³²² Som fastslået i Kendelse af 19. juni 2017, LH-Gulve A/S mod Region Midtjylland, J.nr.: 17/00216 og Kendelse af 14. januar 2008, LSI Metro Gruppen og Metroselskabet I/S, J.nr.: 2007-0014455.

³²³ Hamer, Carina Risvig. (2020), s. 67ff. Dette udgangspunkt modificeres dog, såfremt stillingtagen til anden lovgivning er nødvendig for at kunne vurdere de udbudsretlige forhold. En mulighed der dog ikke synes relevant i nærværende afhandling.

konkluderes, at tredjelandsaktører ikke har ret til at få deres sag behandlet ved Klagenævnet.³²⁴ En konklusion Kommissionen ligeledes anførte i deres Q&A, idet de fremhævede, at tredjelandsaktører ikke har adgang til det klagesystem, der er baseret på bestemmelserne i klagedirektivet og gennemført i national lovgivning – i dansk ret således Klagenævnet.³²⁵

Spørgsmålet er herefter: *hvad falder tredjelandsaktører tilbage på, og hvorledes kan disse aktører få deres sag prøvet?*

Turudić argumenterer for, at tredjelandsaktører stadig har adgang til standard nationale appelinstanser og domstole, idet sådanne instansers procedurer ofte vil være administrative- eller civilretlige procedurer, der baserer sig på eksklusiv national ret.³²⁶

Som det fremgår af Grundlovens § 63, stk. 1, 1. pkt., er domstolene berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. Forvaltningen er derved underkastet domstolenes kontrol, hvorved en aktør kan indbringe sagen for de almindelige domstole.³²⁷ Som fremhævet ovenfor vil domstolene alene gribe ind, dersom forvaltningen har handlet ulovligt – og det er ikke ulovligt, hvis forvaltningen har skønnet 'anderledes', end domstolene ville have gjort.³²⁸ Hvis forvaltningen har skønnet inden for lovens rammer, skal domstolene ikke underkende skønnet, blot fordi de ville foretrække en anden løsning. Målet med domstolsprøvelsen er at tage direkte eller indirekte stilling til, om en bestemt afgørelse kan opretholdes eller skal tilsidesættes. Hvis prøven resulterer i, at en afgørelse tilsidesættes, kaldes afgørelsen ugyldig, hvilket indebærer, at afgørelsen ikke er gældende og dermed ikke får sine tilsigtede retsvirkninger.³²⁹

Set fra et *teoretisk perspektiv*, vil tredjelandsaktører dermed kunne få deres sag prøvet hos de almindelige domstole og ultimativt få afgørelsen fra forvaltningen om tildeling af kontrakten erklæret ugyldig. Set i et mere *praktisk perspektiv* kan der sættes spørgsmålstejn ved, om tredjelandsaktører

³²⁴ En retsstilling der i et håndhævelsesmæssigt perspektiv tilsvarende klager over udbud efter udbudslovens afsnit V.

³²⁵ Europa-Kommissionen. (2025b), para. 6.5.

³²⁶ Turudić, Marko. (2025a). Se også Europa-Kommissionen (2025), para. 6.3.

³²⁷ Se f.eks. Østre Landsret dom af 8. august 1991 i 1. afdeling, sag nr. 220/1991, Hovedstadsområdet Trafikselskab mod Indenrigsministeriet.

³²⁸ Bønsing, Sten. (2023), s. 432.

³²⁹ Krarup, Ole, Mathiasen, Jørgen. (1971). *Prøvelse af forvaltningsakter i domstole og ombudsmand*. (1. udgave) Københavns Universitet, Universitetsforlaget i København, s. 17.

rent faktisk vil gennemgå denne proces. Tredjelandssaktører kan, som anført ovenfor, ikke støtte ret på afledte EU-retsakter, hvorfor Klagenævnslovens regler om automatisk opsættende virkning, ikke finder anvendelse for tredjelandssaktører.

Hertil kommer, at sagsanlæg ved domstolene som udgangspunkt ikke har opsættende virkning. Dette følger af Grundlovens § 63, stk. 1, 2. pkt., der fastslår hovedreglen om, at lydighedspligten der følger af øvrighedsmyndighedens befaling, ikke suspenderes, blot fordi sagen indbringes for domstolene. En indbragt sag for domstolene hindrer derfor ikke ordregiver i at indgå kontrakt. Om problematikken, fremgik det af forarbejderne til Klagenævnsloven af 1991, at *”når der først er indgået kontrakt om opgaven, er det i praksis for sent at rette op på et ulovligt udbudsforløb.”* Det kan derfor overvejes, om domstolenes afgørelser i praksis i højere grad får karakter af en efterfølgende konstatering af lovligheden af en gennemført og afsluttet udbudsforretning.

Det må dog bemærkes, at Højesteret i dom af 12. august 1993 anførte, at domstolene ikke er afskåret fra undtagelsesvis at tillægge et søgsmål vedrørende gyldigheden af en administrativ afgørelse opsættende virkning.³³⁰ Ifølge Højesterets præmisser er der derfor ikke noget til hinder for at tillægge opsættende virkning, så længe den ikke indtræder automatisk ved sagsanlægget. Højesteret opstillede i denne forbindelse tre momenter, som i vidt omfang svarer til de kriterier, der i Klagenævnets praksis er udledt for tillæggelse af opsættende virkning. Disse momenter omfatter ifølge Højesteret: 1) hvorvidt der efter en foreløbig vurdering foreligger et rimeligt grundlag for påstanden om ugyldighed, 2) arten og omfanget af den skade, den pågældende kan blive påført, og 3) det offentliges interesse i, at gennemførelsen af afgørelsen ikke udsættes.

Det må imidlertid konstateres, at det ved Klagenævnet er ganske svært at få tillagt en klage opsættende virkning.³³¹ Der foreligger intet grundlag for at antage, at adgangen til opsættende virkning skulle være mere lempelig ved domstolsprøvelse end ved Klagenævnet.³³² Det er derfor forfatterens

³³⁰ Højesterets dom af 4. august 1994, *Gyproc mod Konkurrencerådet*, i sag I 86/1994. (Oprintet i U 1994.823 H).

³³¹ En konklusion der ligeledes støttes op af seneste årsberetning fra Klagenævnet for udbud, hvor det tydeliggøres at der i 2024 alene blev givet opsættende virkning i én sag, kendelse af 24. juni 2024, *Mediq Danmark A/S mod Roskilde Kommune*. Se nærmere i Klagenævnets årsberetning 2025.

³³² I hvert fald ikke hvad gælder udbudssager. Forfatteren er opmærksom på, at der er tendens til en lempeligere tilgang til opsættende virkning på miljøområdet (se f.eks. U.1995.634.H og MAD.2022.231) og udlændingeområdet (U.1997.1237.H og U.2022.2449.H), hvilket må tilregnes at der ved sådanne sager er helt særlige hensyn at tage.

opfattelse, at dette klart er undtagelsen, og at tredjelandssaktører hverken *kan eller skal* regne med, at en sådan ret tillægges dem ved domstolene.

Som en parallel kan nævnes, at erstatningskrav mod en ordregiver, som følge af overtrædelse af udbudsreglerne, tidligere ikke kunne behandles af Klagenævnet, men var et domstolsanliggende.³³³

Som argument for at ændre dette, blev det anført, at der blev rejst et fåtal af erstatningssager ved domstolene, da en sådan proces af mange klagere blev oplevet som langvarig og bekostelig.³³⁴ Sammenholdt med den begrænsede mulighed for opsættende virkning, kan der potentielt opstå en situation, hvor tredjelandssaktører ikke har et incitament til at indbringe en sag for domstolene, der i skrivende stund har en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 23,1 måneder.³³⁵ Fra et praktisk perspektiv synes Turudić' udtalelse om, at tredjelandssaktører har mulighed for "*very little recourse*", derfor at være særdeles rammende.³³⁶

4.4. Betydning af kravet om EU-konform fortolkning?

EUD har i *von Colson* udviklet et princip om, at medlemsstaterne er forpligtet til at fortolke national ret i overensstemmelse med EU-retten³³⁷. En forpligtelse, der gælder, uanset om der er tale om en retskilde, der implementerer EU-ret, eller er en ren national retskilde.³³⁸ Som udgangspunkt indebærer dette, at de danske forvaltningsmyndigheder skal fortolke de danske forvaltningsretlige principper i lyset af EU-retten.

Som beskrevet ovenfor i afsnit 4.1 har EUD i *Kolin* og *Qingdao* imidlertid fastslået, at tredjelandssaktørers rettigheder ikke kan fortolkes i lyset af EU-retten, men alene i lyset af national ret.³³⁹ En retsstilling der, i lyset af fortolkningsprincippet udviklet af EUD i *von Colson*, nemlig princippet

³³³ Forslag til udbudsloven. (2015), s. 7.

³³⁴ Ibid., s. 6. Så vidt vides er der i skrivende stund alene afsagt dom i én udbudsretlig sag ved domstolene i 2025, jf. Retten i Glostrup's dom af 6. marts 2025 i sag BS-3589/2023-GLO, Høje-Taastrup Kommune, Køge Kommune og Ods-herred Kommune mod Mediq Danmark A/S. En statistik der bevidner, at udbudsrettens aktører ikke ligefrem finder domstolsprøvelsen som den mest attraktive. I modsætning hertil er der i skrivende stund afsagt 50 kendelser fra Klagenævnet for udbud.

³³⁵ Danmarks Domstole. (2025, oktober). *Nøgletal om sagsflow og sagsbehandlingstider*.

³³⁶ Det anerkendes at der kan opstå et spørgsmål om erstatning, der imidlertid ligger uden for specialets afgrænsning, jf. afsnit 1.2.

³³⁷ EU-Domstolens dom af 10. april 1984 i sag C-14/83, *Von Colson*, præmis 26; Fenger, Niels. (2021), s. 38.

³³⁸ Se f.eks. C-106/89 - *Marleasing* mod *Comercial Internacional de Alimentación*.

³³⁹ *Kolin*, præmis 66.

om EU-konform fortolkning, synes paradoksal. Spørgsmålet er således, hvorvidt en ordregiver – på trods af EUD's præmisser i *Kolin og Qingdao* – reelt skal lade EU-retten indgå som et fortolkningsbidrag på baggrund af princippet om EU-konform fortolkning. Dette kunne medføre, at en tredjelandssaktør tilkendes videregående rettigheder, end dem, der følger af dansk ret, og som i praksis ville bevirke at tredjelandssaktører var ligestillet med øvrige aktører.

Der eksisterer ikke noget klart svar på, hvordan en sådan situation skulle håndteres i praksis af de danske domstole, herunder om der kan opstå spørgsmål i relation til det forvaltningsretlige lighedsprincip. Det må imidlertid anføres, at det ville fremstå paradoksalt, hvis EU-konform fortolkning skulle spille en rolle til fordel for tredjelandssaktører i strid med præmisserne i *Kolin og Qingdao*.

4.5. Delkonklusion

Problemformuleringen har givet anledning til at undersøge, hvilke rettigheder tredjelandssaktører har, i relation til en konkret udbudsprocedure. Analysen har vist, at tredjelandssaktører i vidt omfang er begrænset i deres rettigheder, idet EUD i *Kolin og Qingdao* konkluderede, at deres rettigheder alene kan “undersøges i lyset af national ret og ikke i lyset af EU-retten”. En konklusion der derved indebærer, at tredjelandssaktører ikke nyder beskyttelse af reglerne i udbudsdirektiverne eller af de traktatfæstede principper. Afgørende er det derfor, at ordregiver ikke kan fortolke nationale bestemmelser til gennemførelse af udbudsdirektiverne således, at de finder anvendelse på tredjelandssaktører, idet en sådan fortolkning ville tilsidesætte EU's enekompetence på området.

En retsstilling, der har været genstand for betydelig kritik, idet det anføres, at sondringen mellem EU-ret og såkaldt ‘ren’ national ret i flere medlemsstater ikke lader sig opretholde med tilstrækkelig præcision. Dette hævdes at skabe et *normativt tomrum*, hvori det ikke står klart, hvilket regelsæt der finder anvendelse, og hvilke pligter der dermed påhviler ordregiver. Denne problematik synes imidlertid ikke at have tilsvarende relevans i en dansk kontekst, idet danske ordregivere – selv i fraværet af direkte EU-retlige forpligtelser – er underlagt de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger samt kommunalfuldmagtens retsgrundsætninger, hvilket i praksis udfylder det normative rum og begrænser deres dispositionsfrihed.

Grundlæggende gælder en præmis om, at ordregiveren er beføjet et betydeligt skøn, som normalt ikke vil blive efterprøvet og tilsidesættes af domstolene, medmindre det er usagligt, hviler på et

objektivt forkert grundlag, eller hvis ordregiveren åbenbart har overskredet den vide grænse for skønnet. Ved vurderingen af, om en ordregiver er forpligtet til at tillade tredjelandssaktører adgang til et udbud, påhviler det ordregiveren at foretage en konkret og afbalanceret interesseafvejning.

En eventuel beslutning om at udelukke en tredjelandssaktør skal således være sagligt begrundet og opfylde proportionalitetsprincippet. Afhandlingen har påvist, at jo mere sikkerhedsmæssigt- eller strategisk udsat det relevante område er, desto færre krav kan med rimelighed stilles til ordregiver i relation til at begrænse adgangen for tredjelandssaktører. Afhandlingens opfattelse er, at inden for sektorer, der berører kritisk infrastruktur, vil det derfor som udgangspunkt være nemmere at argumentere for, at en udelukkelse er proportional. Hvis ordregiver derimod foretager indkøb på et mindre udsat område, kan hensynet til økonomisk forsvarlig forvaltning i højere grad tale for at tillade tredjelandssaktører at kunne deltage i udbudsproceduren. Et illustrativt eksempel herpå er en kommunal ordregivers anskaffelse af inventar, såsom indkøb af stole til en kommunal skole, hvor hensynet til national sikkerhed eller strategiske interesser typisk ikke ville skulle iagttages på samme vis.

Hvad angår offentliggørelse af beslutningen om tredjelandssaktørers adgang, er det afhandlingens opfattelse, at hensynet til gennemsigtighed og forudsigelighed fordrer, at ordregiver eksplicit angiver beslutningen i udbudsdokumenterne. En adgang for ordregiver til at ændre sin stillingtagen på ethvert tidspunkt under udbudsproceduren synes derimod vanskeligt forenelig med hensynet til tilbudsgivernes berettigede forventninger.

Afhandlingen har endvidere konkluderet, at kommunale ordregiveres adgang til at inddrage udenrigspolitiske hensyn er betydeligt begrænset. En analyse af kommunalfuldmagtens rammer viser, at lokalitetsprincippet er styrende, idet en kommune som udgangspunkt alene kan forfølge interesser, der er knyttet til det kommunale geografiske område. Da udenrigspolitik er en statslig kompetence, synes kommunale ordregivere som udgangspunkt afskåret fra at forfølge udenrigspolitiske formål. Dette udgangspunkt modificeres imidlertid, dersom legalitetsprincippet er opfyldt. På det fælles handelspolitiske område, hvor EU besidder enekompetencen, kan et sådant hjemmelsgrundlag imidlertid ikke findes i national ret. Nyere praksis fra Økonomi- og Indenrigsministeriet indikerer dog, at internationale tendenser i visse tilfælde kan udgøre en lovlig kommunal interesse, men

retsstillingen er endnu uafklaret, og yderligere praksis må forventes nødvendig for nærmere at fastlægge grænserne.

Endelig har afhandlingen undersøgt tredjelandsaktørers håndhævelsesmuligheder. Analysen viser, at Klagensævnets kompetence ikke omfatter prøvelse af spørgsmål baseret på forvaltningsretlige principper eller kommunalfuldmagtens retsgrundsætninger. Tredjelandsaktørers mulighed for at opnå prøvelse beror således alene på domstolene. Det kan imidlertid diskuteres, i hvilket omfang denne adgang reelt vil blive udnyttet, idet fraværet af opsættende virkning, sammenholdt med betydelige sagsbehandlingstider ved domstolene, reducerer incitamentet til at indbringe en sag. Afhandlingens opfattelse er således, at en domstolsafgørelse i praksis snarere får karakter af en efterfølgende konstatering af lovligheden end af en effektiv prøvelsesadgang i egentlig forstand.

5. Konklusion

I lyset af EUD's afgørelser i *Kolin* og *Qingdao* har nærværende afhandling haft til formål at undersøge, i hvilket omfang tredjelandssaktører har adgang til at deltage i offentlige udbudsprocedurer i henhold til EU-retten. Dernæst har afhandlingens fokus rettet sig mod de rettigheder som tilkommer en tredjelandssaktør i relation til en konkret udbudsprocedure.

Afhandlingen har indledningsvist fastslået, at GPA-aftalen og øvrige frihandelsaftaler – som afspejlet i FVD art. 43 og UBD art. 25 – etablerer rammerne for den gensidige markedsadgang. Aktører fra tredjelande der er omfattet af sådanne aftaler, er som udgangspunkt tillagt samme rettigheder som aktører etableret i EU. Omvendt konkluderes det, at tredjelandssaktører, der ikke er omfattet af sådanne aftaler, ikke kan påberåbe sig tilsvarende rettigheder og derfor retmæssigt kan udelukkes fra deltagelse i udbudsprocedurer. En modsat retstilstand ville indebære en udhuling af incitamentet til at indgå handelsaftaler med EU.

Med afgørelserne i *Kolin* og *Qingdao* har EUD fastslået, at medlemsstaterne ikke har kompetence til selvstændigt at regulere tredjelandssaktørers adgang til udbud, idet området henhører under EU's enekompetence inden for den fælles handelspolitik. På denne baggrund skal national lovgivning, der griber ind på dette område, ophæves. Netop på denne baggrund intervenserede Danmark i *Kolin* for at forsvare den danske bestemmelse i UBL § 134a, som nu står til at blive ophævet.

I fraværet af generel EU-lovgivning om adgang for tredjelandssaktører er der intet til hinder for, at disse kan deltage i udbud. Det er dog afgørende, at tredjelandssaktører ikke er garanteret en sådan adgang, da det ville fjerne incitamentet til at indgå handelsaftaler med EU. Som følge af EUD's praksis påhviler beslutningen om deltagelse i stedet den enkelte ordregiver fra sag til sag. Afhandlingens analyse indikerer, at hvis ordregiver tillader deltagelse, er der en stærk formodning for en forpligtelse til at behandle disse tilbud anderledes. Denne delegering af ansvar har været genstand for kritik, da den øger den administrative byrde og skaber usikkerhed, som dog kan afbødes gennem klare angivelser i udbudsmaterialet om deltagelsesvilkår.

Afhandlingen har desuden kortlagt, at tredjelandssaktører ikke kan påberåbe sig de rettigheder, der følger af udbudsdirektiverne eller de EU-retlige principper. EUD anerkender dog, at behandlingen af disse aktører skal overholde grundlæggende retsprincipper, forudsat at retsgrundlaget herfor

findes i national ret. Denne sondring mellem EU-ret og 'ren' national ret skaber i visse medlemsstater betydelige afgrænsningsproblemer, hvilket dog vurderes at være mindre udtalt i en dansk kontekst.

I en dansk kontekst er ordregivere underlagt de forvaltningsretlige principper og kommunalfuldmagten, hvilket er særligt væsentligt i lyset af det betydelige skøn, der er tillagt ordregivere på området. Afhandlingen har konkluderet, at Klagenævnet ikke har kompetence til at prøve klager, der alene støttes på de forvaltningsretlige principper eller kommunalfuldmagten, hvorfor sådanne aktører er henvist til prøvelse ved de almindelige domstole. Det vurderes imidlertid, at denne adgang til domstolsprøvelse i overvejende grad har *teoretisk* karakter. De begrænsede muligheder for at opnå opsættende virkning samt de betydelige sagsbehandlingstider ved domstolene indebærer, at retsmidlet i *praksis* kan fremstå utilstrækkeligt.

6. Retsstillingen i et bredere perspektiv

Ovenstående konklusion har vist, at der på nuværende tidspunkt ikke findes nogen EU-lovgivning, der fastsætter, hvorvidt tredjelandssaktører kan deltage i udbudsprocedurer inden for EU. Med afgørelserne i *Kolin* og *Qingdao* har EUD delegeret ansvaret for at træffe denne beslutning til den enkelte ordregiver i forbindelse med det konkrete udbud. Dette element i *Kolin* og *Qingdao* må efter forfatterens opfattelse anses for særligt betænkeligt og har ligeledes været genstand for betydelig kritik fra flere sider.³⁴⁰ Dette giver derved anledning til at diskutere hensigtsmæssigheden af at placere en så betydelig beslutningskompetence hos den enkelte ordregiver.

6.1. Den betydelige vægt på ordregiver – er det hensigtsmæssigt?

Denne nuancerede holdning, som EUD udviklede i *Kolin* og *Qingdao*, afspejler grundlæggende den mangfoldige karakter af EU-reguleringen af offentlige indkøb. Mens EU-retten fastlægger de retlige rammer for adgang til EU's indre marked for offentlige indkøb, er det ordregiverne, der er ansvarlige for den praktiske proces, når en økonomisk aktør har fået adgang til markedet.³⁴¹ Dette afspejler i høj grad en tendens, der er set hos EUD i de seneste år.³⁴²

Denne tilgang giver ordregivere en betydelig fleksibilitet til at tilpasse udbuddet og eventuelle begrænsninger til de konkrete formål, der forfølges.³⁴³ Som EUD anførte i *Smetna Palana*, er ”ordregiver bedst i stand til at vurdere sine egne behov”.³⁴⁴ Hvor ordregiver er tillagt så vide beføjelser, er der ligeledes mulighed for at tilrettelægge udbuddet efter eget ønske. Ordregiver kan derved sikre ’det gode købmandskab’ og en effektiv konkurrence om kontrakterne, hvilket er en fundamental interesse, der understøtter hensynet til ’mest for pengene’.³⁴⁵

Omvendt kan der argumenteres for, at denne fleksibilitet ikke er uproblematisk. For det første pålægges ordregiver en større administrativ byrde ved at skulle udøve disse vide skønsmålinger.³⁴⁶

³⁴⁰ Se f.eks. Turudić, Marko. (2025a) og Butler, Graham & Indén, Tobias. (2025). Caranta, Roberto. (2025a).

³⁴¹ Butler, Graham & Indén, Tobias. (2025), s. 344.

³⁴² Caranta, Roberto. (2025b), s. 91.

³⁴³ Caranta, Roberto. (2025b), s. 91.

³⁴⁴ EU-Domstolens dom af 31. marts 2022 i sag C-195/21, *Smetna Palata*.

³⁴⁵ Caranta, Roberto. (2025b), s. 91.

³⁴⁶ En byrde som både Caranta og Sanchez-Graells kritiserer. Sanchez-Graells, Albert. (2025) og Caranta, Roberto. (2025).

Som EUD anførte i *Taxi Horn Tours*, er en af målsætningerne med udbudsreglerne netop "*at reducere de administrative byrder for ordregivere*."³⁴⁷ Dette er en målsætning, som Kommissionen allerede i 2012 understregede vigtigheden af, og som også er et centralt element i den forestående revision af udbudsreglerne. Med dommene i *Kolin* og *Qingdao* udvider EUD imidlertid denne administrative byrde, idet den enkelte ordregiver nu skal vurdere tredjelandsskæters retlige status og konsekvenserne af at give dem adgang til et udbud.³⁴⁸

I sin Q&A fra maj 2025 anførte Kommissionen, at den enkelte ordregiver enten kan foretage en konkret vurdering fra sag til sag eller følge en ensartet, men ikke-bindende tilgang.³⁴⁹ Det er forfatterens opfattelse, at det for de fleste ordregivere vil være i deres interesse at følge en sådan ensartet tilgang.

I den forbindelse opstår imidlertid spørgsmålet om, hvorvidt en sådan tilgang strider mod det grundlæggende forvaltningsretlige forbud mod 'skøn under regel'. Dette forbud indebærer, at forvaltningen ikke må sætte et lovbestemt skøn 'under regel' ved at indføre faste afskærings- eller begrænsningsregler.³⁵⁰ Som Højesteret fastslog i en dom fra 2006, er der dog intet til hinder for, at en myndighed anvender interne retningslinjer som et vejledende udgangspunkt for skønsudøvelsen, så længe disse ikke anvendes mekanisk.³⁵¹ Dette synes at stemme overens med Kommissionens oplæg, idet tilgangen beskrives som "ikke-bindende" og dermed ikke udgør en rigid afskæringsregel.

Det er derfor forfatterens opfattelse, at danske ordregivere som klart udgangspunkt er beføjede til at indføre sådanne vejledende retningslinjer. Administrative hensyn taler for, at sagsbehandlingen forenkles mest muligt gennem anvendelse af interne regler, dog inden for de begrænsninger, der følger af f.eks. kommunalfuldmagtsreglerne.

Dette spiller ligeledes sammen med et andet af udbudsreglernes grundlæggende hensigter, nemlig at skabe klare regler for offentlige udgifter samt at skabe en forudsigelig og stabil juridisk ramme for

³⁴⁷ *Taxi Horn Tours*, præmis 56. Se også Kommissionens ønske herom i *KOM (2016) 34 final* (29.01.2016).

³⁴⁸ Butler, Graham & Indén, Tobias. (2025), s. 344.

³⁴⁹ Europa-Kommissionen. (2025b), para. 4.2.

³⁵⁰ Revsbech, Karsten et.al. (2016), s. 268ff. Se også FOB 2002.373.

³⁵¹ Højesterets dom af 6. januar 2006 i sag 64/2000 (2. afdeling), *Gartneriet Lars Rosborg-Belling A/S mod Energistyrelsen*. (optrykt i U 2006.1028 H).

økonomiske aktører.³⁵² Som Kommissionens udvalg for konsekvensanalyse anførte i 2016, indebærer en decentralisering af beslutningerne, at der slækkes på ”*det indre markeds integritet*”, idet der skabes forskellige forbrugsmønstre hos ordregivere.³⁵³ I den forbindelse understregede Konsekvensudvalget, at afgørelser truffet på EU-plan ville sikre en bedre sammenhæng mellem EU’s handelspolitik og EU’s indre marked samt medvirke til, at EU overholdt sine internationale forpligtelser.³⁵⁴ Der kan derfor argumenteres for, at det vil være fordelagtigt, hvis ordregivere følger en ikke-bindende uniform tilgang, for at sikre mest mulig forudsigelighed for de økonomiske aktører.

Denne forudsigelighed blev også fremhævet af EUD i *Kolin* og *Qingdao*.³⁵⁵ Det forekommer derfor paradoksalt, at tredjelandssaktører, særligt efter EUD’s nye praksis med *Kolin* og *Qingdao*, ikke kan forudse, om de får adgang til offentlige udbud inden for EU, og i så fald, hvordan de vil blive behandlet. Dette taler således for at anvende interne retningslinjer. Som det fremhæves af Mørup, taler især hensynet til konsekvens i forvaltningens afgørelser, der kan udledes af lighedsgrundsætningen, og hensynet til forudsigelighed, netop for anvendelse af interne regler som indeholder retningslinjer for sagernes behandling og afgørelse.”³⁵⁶

Hertil kommer, at det synes modstridende, når EUD bemærker, at medlemsstaterne ikke må træffe beslutninger om økonomiske aktørers deltagelse i nationale udbudsprocedurer, men at den enkelte ordregiver er beføjet hertil. Kan det reelt forventes, at den enkelte ordregiver besidder dybdegående ekspertise inden for handelsret og kender grundlaget for alle relevante bestemmelser?

Som anført ovenfor, er det forfatterens opfattelse, at der består en vis forpligtelse for den enkelte ordregiver til at foretage en form for differentiering mellem tredjelandssaktører og øvrige aktører. Det må formodes, at nogle – især mindre – ordregivere vil have problemer med at fastlægge den specifikke metode for ’justering af resultaterne’ mellem tredjelandssaktører og øvrige aktører.³⁵⁷

³⁵² Europa-Kommissionens (2025d); Turdić, Marko. (2025a), s. 283.

³⁵³ Europa-Kommissionens ændrede forslag til Europa-Parlamentets og Rådets om adgangen for tredjelands varer og tjenesteydelser til Unionens indre marked for offentlige udbud og procedurer for støtte til forhandlingerne om adgang for Unionens varer og tjenesteydelser til tredjelands markeder for offentlige udbud af 29. januar 2016. COM (2016) 34 final, s. 7f.

³⁵⁴ Ibid., s. 10.

³⁵⁵ *Kolin*, præmis 64; *Qingdao*, præmis 66.

³⁵⁶ Mørup, Søren Højgaard (2022), s. 271.

³⁵⁷ Turudić, Marko. (2024), s. 18.

Dette vil ultimativt kunne lede til, at sådanne mindre ordregivere vælger den ‘simple’ løsning: at udelukke tredjelandssaktører og dermed give afkald på en potentielt øget konkurrence. Disse ordregivere vil ikke kunne søge hjælp hos de statslige organer, da dette ville omgå den af EUD fastlagte enekompetence.³⁵⁸ De er derfor i høj grad overladt til sig selv. Sat på spidsen står ordregiver over for et valg mellem ‘mere konkurrence og mindre retssikkerhed’ på den ene side og ‘mindre konkurrence med mere retssikkerhed’ på den anden side.

En overvejelse er, om den enkelte ordregiver vil læne sig op ad den tidligere tilgang i deres medlemsstat. Som fremhævet af Grier, har de forskellige medlemsstater tidligere haft forskellige tilgange til spørgsmålet om tredjelandssaktører.³⁵⁹ Tyskland har eksempelvis ladet tredjelandssaktører deltage på lige fod med øvrige aktører,³⁶⁰ hvorimod lande som Estland, Ungarn og Østrig har ført en strengere politik på dette område.³⁶¹ Hvorvidt ordregivere vil lade sig inspirere af disse tidligere nationale tilgange, vil tiden vise.

Sammenfattende må det anføres, at der som følge af EUD’s afgørelser i *Kolin* og *Qingdao* vil opstå forskellige praksis i medlemsstaterne, som ultimativt fører til yderligere fragmentering af EU’s udbudsmarked.³⁶² Denne fragmentering ses allerede i praksis, hvor f.eks. Kroatien i vidt omfang tillader adgang til udbudsmarkedet og fortsat giver adgang til klageinstanser, mens Polen i højere grad vælger at udelukke disse aktører og nægte dem adgang til klageinstanser, selv hvis de undtagelsesvist tillades adgang til at deltage i udbudsproceduren.³⁶³

EUD synes at have sat sig selv i en vanskelig position ved på den ene side at hævde, at national lovgivning er fortrængt af EU’s enekompetence, men på den anden side samtidig konkludere, at tredjelandssaktører alligevel kan have adgang til at deltage i udbud inden for EU. EU har ikke specifikt

³⁵⁸ Ibid., s. 18.

³⁵⁹ Grier, Jean Heilman. (2022), s. 427.

³⁶⁰ Se f.eks. Düsseldorf Øverste Regionaldomstols i afgørelse af 1. december 2021 (Verg 53/29). Domstolen udtalte, at udbudsdirektivet ikke gav adgang til en ulig behandling alene på grundlag af oprindelsesland. Det anførtes videre om art. 25 i direktivet, at denne bestemmelse, efter rettens opfattelse, ikke tillod forskelsbehandling af tilbudsgivere fra tredjelande og at de derfor havde adgang på lige fod med øvrige aktører.

³⁶¹ Ibid., s. 427. Se også Europa-Parlamentet. (2022). *European Parliamentary Research Service, Briefing on EU international procurement instrument*, Marcin Szczepeński.

³⁶² Se om dette aspekt af sagerne i Turudić, Marko (2025a), s. 276-286.

³⁶³ Turudić, Marko. (2025b), Third-country economic operator participation in EU public procurement procedures – good intentions and bad outcomes, s. 7ff.

reguleret tredjelandsskøtørs adgang, og da medlemsstaterne ifølge EUD heller ikke må regulere området, ville det betyde, at ingen kunne træffe beslutning om disse tredjelands deltagelse – medmindre den enkelte ordregiver blev tillagt denne kompetence.

Der findes på nuværende tidspunkt ikke en ideel løsning, eftersom medlemsstaterne ikke må regulere området, og EU endnu ikke har gjort det. Det er derfor forfatterens opfattelse, at der er behov for klarere regler på dette område, da mange spørgsmål stadig er ubesvarede. Som Sanchez-Graells beskriver det, hopper EUD med på protektionismevognen inden for offentlige indkøb og skaber “*legal uncertainty along the way*”.³⁶⁴ Dette understreger betydningen af, at ordregivere tilføres passende vejledning og kompetence samt er underlagt passende tilsyn for at sikre ensartede og lovlige indkøb i hele EU.

Sat på spidsen skaber den nuværende retsstilling et juridisk vakuum, hvor der mest af alt består en betydelig retsusikkerhed for udbudsprocedurens parter. Selvom tredjelandsskøtørs skæbne i henhold til den fælles handelspolitik, ultimativt ligger i EU’s hænder og derfor kan være svær at spå om, lægger afhandlingens konklusion op til en refleksion over, hvad fremtiden bringer – eller *bør* bringe.

6.2. Hvad bringer fremtiden for udbudsreglerne?

I lyset af den ændrede geopolitiske kontekst – herunder skærpede sikkerhedspolitiske og økonomiske afhængigheder – er udbudsreglernes fremtidige udformning blevet et centralt politisk diskussionsemne.

EU har længe haft et af de største og mest åbne udbudsmarkeder.³⁶⁵ Den traditionelle tilgang fra EU var i vid udstrækning baseret på tankegangen om, at EU ville opnå gensidighed, ved at give tredjelandsskøtør adgang til sit indre marked.³⁶⁶ Faktum er derimod, at økonomiske aktører fra EU ikke møder samme åbenhed, når de søger at deltage i udbud uden for EU. Her møder de i langt højere

³⁶⁴ Sanchez-Graells, Albert. (2024).

³⁶⁵ Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet. (2019). *Fælles meddelelse om forbindelserne mellem EU og Kina i et strategisk perspektiv* af 12. marts 2019, s. 8.

³⁶⁶ Sanchez-Graells, Albert. (2024). Se også Woolock, Stephen, Grier, Jean Heilman. (2015). *Public Procurement in the Transatlantic Trade and Investment Partnership Negotiations, Rule-Makers or Rule-Taker? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, ed. Daniel S. Hamilton og Jachues Pelkamns, s. 312ff.

grad lukkede indkøbspolitikker, såsom ‘Køb Amerikansk’.³⁶⁷ Statistikkerne taler også deres tydelige sprog: Mens EU har åbnet 80 pct. af sit udbudsmarked, har andre lande alene åbnet omtrent 20 pct.³⁶⁸ Der består derfor en tydelig asymmetri. En asymmetri som Kommissionen allerede italesatte i 2017 med en opfordring til, at EU burde handle for at genoprette lige konkurrencevilkår.³⁶⁹

Over de seneste 10 år har EU's politik for tredjelandssaktører undergået et drastisk skift mod et marked, hvis udgangspunkt er ‘*closed unless opened*’.³⁷⁰ Denne tilgang ses i relation til udbudsreglerne ved, at der er indført forskellige retlige instrumenter med det formål at sikre lige vilkår mellem EU-virksomheder og tredjelandssaktører.³⁷¹

Som den danske idehistoriker og forfatter Jes Bertelsen skriver i forordet til sin bog, *Et essay om indre frihed*, er vi “*nødt til at indse, at ydre og indre forandringer hænger sammen*”.³⁷²

Denne indre forandring i EU's tilgang er i høj grad en reaktion på uforanderlige ydre rammer: et globalt landskab, hvor sikkerhedsaspekter samt et stærkere og mere modstandsdygtigt Europa står højt på EU's dagsorden. Et afgørende vendepunkt indtraf med Ruslands invasion af Ukraine, som destabiliserede de globale forsyningskæder på et tidspunkt, hvor disse endnu ikke fuldt ud havde genvundet deres kapacitet efter de omfattende sammenbrud under Covid-19. Som Kommissionen anførte i sin meddelelse, *Mod et mere modstandsdygtigt, konkurrencedygtigt og bæredygtigt Europa*, er EU nødt til at indlede en ny tilgang for bedre at beskytte sine økonomiske, sikkerhedsmæssige og strategiske interesser.³⁷³ I stil hermed udtalte Det Europæiske Råd i marts 2025, at Europa skal: “[B]ecome more sovereign, more responsible for its own defence and better equipped to act and deal autonomously”³⁷⁴

³⁶⁷ The White House. (2025). Andre lande som Indien, Sydafrika og Algeriet følger også trop. Se mere herom i Lalliot, Laurence Folliot, Yukins, Christopher R. (2024). *Will protectionism prevail in global public procurement?* Concurrences N° 2-2024, Art. N° 118413, s. 2.

³⁶⁸ La Chimia, Annamaria. (2021), s. 276.

³⁶⁹ Europa-Kommissionen. (2017). *Reflection paper on harnessing globalization*, s. 1ff.

³⁷⁰ Klingler, Désirée. (2025). Buy American, Buy European, Buy Swiss? *European Procurement & Public Private Partnership Law Review* Volume 20, Issue 3, s. 331.

³⁷¹ Se f.eks. IPI-forordningen og FSR-forordningen.

³⁷² Bertelsen, Jes. (2010). *Et essay om indre frihed*. (1. udgave), København: Gyldendal.

³⁷³ Europa-Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet, det europæiske råd, rådet, det europæiske økonomiske og sociale udvalg og regionsudvalget. (2023). *Mod et mere modstandsdygtigt, konkurrencedygtigt og bæredygtigt Europa* af 27. september 2023. COM (2023) 558 final, s. 1.

³⁷⁴ Det Europæiske Råds konklusioner om Europæisk forsvar og sikkerhed. (2025).

Kommissionen bad allerede i september 2023 den italienske økonom, politiker og tidligere direktør for Den Europæiske Centralbank, Mario Draghi, om at komme med sit bud på fremtidens europæiske konkurrenceevne. Resultatet blev den såkaldte Draghi-rapport fra september 2023. I rapporten blev det fremhævet, at EU for at imødekomme de nye krav til forsvar og sikkerhed skulle intensivere de fælles indkøb, øge koordineringen af udgifterne, forbedre interoperabiliteten af udstyr og reducere den internationale afhængighed betydeligt. En anbefaling der grundlæggende drejede sig mod en europæisk præference, og en anbefaling, der ligeledes afspejler sig i Kommissionens ønsker til den forestående revision af EU's udbudsregler.

Som Kommissionens formand Ursula von der Leyen har udtalt, er der et brændende ønske om at styrke europæiske virksomheders konkurrenceevne, hvilket bør sikres ved, at "[E]uropæiske produkter foretrakkes i offentlige indkøb inden for visse strategiske sektorer."³⁷⁵

Kola påpeger, at en sådan tilgang vidner om, at EU befinder sig i en proces, hvor de paradigmer, der gennem årtier har præget EU's økonomiske politik og handlemønstre, er under revurdering.³⁷⁶

Konceptet med en europæisk præferencetilgang er dog langt fra ny. I 1993 – i en periode med transatlantiske handelsspændinger – talte den daværende minister for europæiske anliggender i Frankrig for en europæisk modforanstaltning som svar på den amerikanske protektionisme, der særligt kom til udtryk i 'Buy American Act'.³⁷⁷

Til trods for gentagne drøftelser gennem tiden er ideen ikke blevet omsat til konkrete lovgivningsmæssige initiativer.³⁷⁸ Baggrunden herfor kan dels tilskrives modstand internt i Kommissionen

³⁷⁵ Ursula von der Leyen. (2024, 18. juli). *Europas Valg – Politiske retningslinjer for den næste Europa-Kommissionen 2024-2029* s. 11ff.

³⁷⁶ Kola, J. (2025). *Rethinking local content requirements in EU public procurement within the paradigm of sustainable development*. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny I Socjologiczny*, 87(3), s. 120.

³⁷⁷ Som fastsat i U.S.C. 8301-8305 United States Code, afsnit 41 – Offentlige kontrakter, underafsnit IV – Diverse, kapitel 83 – Køb amerikansk. Se også Trade Agreement Act af 1979, der fordrede udelukkelse af leverandører fra større føderale indkøb, hvis deres nation ikke havde indgået en aftale med USA. (19 USC § 2512; FAR 52.225-5) Bemærkes må det dog, at USA først indtrådte i GPA'en i 1996, hvorfor disse spændinger opstod før deres tiltræden.

³⁷⁸ Guillou, Sarah, G'sell, Florence & Lechevalier, Fabien. (2025). *Buy European Tech Act: Should Public Procurement in Digital Services Prioritize European Providers?* EU Law Working Papers No. 119, Stanford-Vienna Transatlantic Technology Law Forum, s. 9.

mod tilgangen, dels en udtalt skepsis blandt flere medlemsstater over for en præferencebaseret politik.³⁷⁹ Ikke desto mindre har idéen på det seneste fået fornyet relevans.

Strategien har navnlig fået øget opmærksomhed på forsvarsområdet, der som følge af den aktuelle geopolitiske kontekst har opnået central betydning. I skrivende stund gennemfører Kommissionen en såkaldt omnibuspakke på forsvarsområdet, hvori offentlige indkøb tillægges en central rolle som instrument til at tilskynde medlemsstaterne til at prioritere europæiske virksomheder med henblik på at styrke Europas langsigtede sikkerhed samt sikre økonomiske gevinster for samtlige EU-medlemsstater.³⁸⁰

Parallelt med Kommissionens bestræbelser på at fremme en præferencepolitik kan der spores en tilsvarende tendens i visse medlemsstaters nationale lovgivning.³⁸¹ Som eksempel kan nævnes, at den tyske regering den 25. juni 2025 fremsatte et nyt lovforslag om fremskyndet planlægning og indkøb til de tyske væbnede styrker. Lovforslaget giver ordregivere mulighed for enten at udelukke tredjelandssaktører, opstille oprindelseskrav vedrørende en vis andel af varerne eller kræve, at tilbudsgivere ikke gør brug af underleverandører etableret uden for EU.³⁸² Det er imidlertid endnu uvist, om den model, som EU har varslet, vil antage en udformning, der svarer til denne.

Uagtet at præferencetilgangen er drevet af prisværdige mål, bør det overvejes, om den ikke desto mindre kan medføre grundlæggende økonomiske og geopolitiske konsekvenser, herunder om en sådan udvikling i sidste ende kan undergrave væsentlige faktorer som konkurrence og innovation.

³⁷⁹ Dawar, Kamala. (2016). *The 2016 European Union International Procurement Instrument's Amendments to the 2012 Buy European Proposal: A Retrospective Assessment of Its Prospects*. 50, Journal of World Trade, Issue 5. Som det f.eks. var tilfældet med Tyskland og Sverige.

³⁸⁰ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2009/43/EF og 2009/81/EF for så vidt angår forenkling af overførsler af forsvarsrelaterede produkter inden for EU og forenkling af sikkerheds- og forsvarsindkøb, COM (2025) 823; Kommissionens meddelelse af den 17. juni vedr. forenklingspakken på forsvarsområdet (KOM (2025) 820). Se også

³⁸¹ Se f.eks. Det tyske lovforslag. Tysklands regering. (2025) *Forslag til lov om fremskyndet planlægning og indkøb for de tyske væbnede styrker (BwPBBG)*.

³⁸² Ibid.

6.3. Kan udviklingen gå ud over konkurrence og innovation?

2014-reformen af udbudsreglerne havde flere forskellige formål, som blandt andet omfattede at skabe øget juridisk klarhed, at øge gennemsigtigheden, at øge grænseoverskridende konkurrence i EU og at skabe plads til at offentlige udbud kunne anvendes mere strategisk.³⁸³ Reformen åbnede således op for, at udbudsreglerne kunne anvendes til at varetage bredere samfundsmæssige hensyn.³⁸⁴

Det blev dog fremhævet af Den Europæiske Revisionsret i dens særberetning fra december 2023, at der består en hårfin balance mellem konkurrence og reformmålene fra 2014-reformen.³⁸⁵ På denne baggrund anbefalede Den Europæiske Revisionsret, at Kommissionen formulerede og prioriterede et mere begrænset antal mål for udbudsreglerne, og samtidig overvejede, om EU's strategiske og politiske mål bedst blev opnået gennem strategiske krav til offentlige udbud eller snarere gennem yderligere regulering.³⁸⁶

Det politiske ønske om at skabe et marked, hvor europæiske præferencer tillægges afgørende vægt, rejser spørgsmålet om, hvorvidt et sådant hensyn kan forenes med EU's fokus på at styrke europæiske virksomheders konkurrenceevne og fremme innovation. En afvejning, som synes at være yderligere aktualiseret i lyset af den forestående revision af udbudsreglerne.

Offentlige indkøb spiller en væsentlig rolle for både ordregivere og de aktører, der drager fordel af det indre marked.³⁸⁷ Ifølge Sanchez-Graells kan *“only properly functioning markets [...] generate the advantages procurement law seeks to obtain”*, hvilket ifølge ham kræver konkurrence om opgaverne.³⁸⁸ Et velfungerende system for offentlige indkøb forudsætter fri, fair og åben konkurrence, således at offentlige midler anvendes bedst muligt. Konkurrenceforholdene og de europæiske virksomheders konkurrenceevne udgør et særligt relevant tema i vurderingen af – og rækkevidden for – indførelsen af de europæiske præferencer i udbudsretten. Som Den Europæiske Revisionsret påpegede i deres særberetning fra 2023, er konkurrencen om offentlige kontrakter støt faldende, og

³⁸³ Den Europæiske Revisionsret. (2023), s. 3.

³⁸⁴ Ibid., s. 4

³⁸⁵ Den Europæiske Revisionsret. (2023), s. 32

³⁸⁶ Ibid., s. 54.

³⁸⁷ Sanchez-Graells, Albert. (2022), s. 76.

³⁸⁸ Ibid., s. 76.

antallet af enkeltbud er steget.³⁸⁹ Et område, som også var genstand for særlig bekymring i Draghi- og Letta-rapporterne.³⁹⁰

Konkurrenceudsættelse er udbudsrettens domæne. Som UBL § 1 såvel som de EU-retlige formål fordrer, skal der sikres en effektiv konkurrence om offentlige indkøb. Set fra ordregivers perspektiv kan det fremhæves, at en udelukkelse af bud fra tredjelande kan begrænse konkurrencen og potentielt resultere i, at ordregiver må betale højere priser, end tredjelandssaktører ellers ville have tilbudt. Som *Guillou* beskriver det, har virksomheder, der nyder godt af en privilegeret stilling, ikke samme incitament til at matche eller underbyde deres udenlandske konkurrenters priser.³⁹¹ Tilsvarende blev det understreget af Den Europæiske Revisionsret i særberetningen af 2023, at konkurrence på markedet er en forudsætning for at opnå det bedste forhold mellem pris og kvalitet.³⁹² Sammenhængen mellem konkurrence og det bedste forhold mellem pris og kvalitet er så tæt, at det er vanskeligt at skelne mellem de to.³⁹³ Konkurrencen bidrager til, at både pris og kvalitet løbende bliver testet i markedet, således at der værnes om 'det gode købmanskab', og sikres optimal udnyttelse af skatteydernes penge.³⁹⁴ Hertil kommer, at leverandørerne på markedet mindsker deres motivation til at investere i kvalitetsforbedringer, da konkurrencepresset er mindre.

Et væsentligt aspekt i diskussionen om europæiske præferencer angår særligt begrænsningerne i leverandørernes globale forsyningskæder. Leverandørerne har i opsætningen af deres forsyningskæder typisk diversificeret deres risici, ved at sprede produktionen og indkøb af materialer og komponenter over flere forskellige geografiske lokaliteter, leverandører og producenter.³⁹⁵ Dette gøres for at reducere risici, øge forsyningskædens modstandsdygtighed og mindske risikoen for mangelsituationer. For internationale virksomheder der er interesserede i at deltage i offentlige udbud i EU, vil det være endnu vigtigere end nogensinde, dels at foretage en realistisk vurdering af deres

³⁸⁹ Den Europæiske Revisionsret. (2023), s. 19.

³⁹⁰ Draghi, Mario (2024); Letta, Enrico. (2024).

³⁹¹ Guillou, Sarah et.al. (2025), s. 49. Se også Schotanus, Fredo. (2025). What to do with competition for public contracts in the EU. *Journal of Public Procurement*, Vol. 25 No. 4. (s. 599–608).

³⁹² Den Europæiske Revisionsret. (2023), s. 5. Ifølge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen lå andelen af enkeltbud i Danmark på 35 pct. i 2022. En problematik der dog særligt er udtalt i forhold til indkøb foretaget af regionerne, jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2025b) *Status for offentlig konkurrence 2025*, s. 40

³⁹³ Caranta, Roberto. (2025b), s. 40.

³⁹⁴ Forslag til udbudsloven. (2015), s. 37. Se også Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2023). *Konkurrenceeffekter i udbud*, s. 2, hvori det beskrives at der i gennemsnit opnås besparelse på omkring 10-13 pct., når der kommer fire tilbud på en opgave frem for ét.

³⁹⁵ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2025a), s. 10f.

eksisterende ‘EU-fodafttryk’ og dels at fastlægge hvilke reorganisering- eller passende foranstaltninger, der kan øge deres ‘fodafttryk’. Et krav om, at forsyningskæder skal ændres i offentlige udbud, kan i sidste ende betyde, at mange virksomheder fravælger det offentlige marked, på grund af de økonomiske omkostninger og den tid, det tager at ændre forsyningskæderne, for i stedet at fokusere på det private marked i EU og globalt.

Samtidig kan der sættes spørgsmålstejn ved, i hvilket omfang en europæisering af forsyningskæderne ville resultere i mere modstandsdygtige forsyningskæder, da diversificering netop søger at reducere lokale risici, og en storstilet europæisering derimod kan forøge den risiko.

Et afgørende spørgsmål, der er blevet fremhævet i denne forbindelse, er: *Hvordan kan den offentlige sektor blive en mere attraktiv kunde for den private sektor?*³⁹⁶ Indkøb på det private marked er typisk karakteriseret ved effektivitet, hurtighed, større processuel fleksibilitet og brug af forhandlede kontrakter.³⁹⁷ I modsætning hertil er offentlige udbudsprocedurer underlagt strenge regler, der skal sikre gennemsigtighed, retfærdighed, ansvarlighed og opfyldelse af politiske mål. Disse prioriteter kræver anvendelse af åbne udbudsprocedurer og længere tidsfrister for at give plads til offentliggørelse, evaluering og klagemekanismer. Mange leverandører opererer på et globalt marked, og hvis de omlægger deres forsyningskæder til udelukkende at bruge europæiske produkter, risikerer de at miste konkurrenceevne i forhold til aktører, der fortsat kan trække på globale leverancer. Dette kan betyde, at virksomhederne trækker sig fra det offentlige marked, hvorved konkurrencen om de offentlige opgaver bliver mindre i stedet for at blive forbedret. Dette kan i sidste ende svække EU’s egen konkurrenceevne, hvilket står i kontrast til EU’s stærke fokus på netop at styrke den. Der er således tydelige modsatrettede hensyn i spil.

Denne overvejelse leder til det grundlæggende spørgsmål om, hvorvidt der eksisterer levedygtige europæiske alternativer – et spørgsmål, der særligt står centralt i debatten om innovation.

Som det fremhæves i Draghi-rapporten, er det for at accelerere innovation og teknologisk udvikling i Europa nødvendigt, at vi opretholder en høj grad af handelsåbenhed over for lande, der leverer de

³⁹⁶ Som også fremhævet af Dansk Industri i deres høringssvar. Dansk Industri. (2025) *Offentlige indkøb i EU – en drivkraft for europæisk konkurrenceevne Høringssvar fra Dansk Industri (DI)* af 7. marts 2025; World Bank. (2025) *Study on Competition in the European Union’s Public Procurement Markets (2018-2023)*. Washington, D.C, World Bank Group, s. 27.

³⁹⁷ World Bank. (2025), s. 25.

nøgleteknologier, som EU i øjeblikket mangler.³⁹⁸ I skrivende stund er der en massiv innovationskløft mellem Europa og en række tredjelande. Et indre marked med kun europæiske virksomheder kan svække innovationen og dermed EU's globale konkurrenceevne, hvilket kan resultere i lavere kvalitet og højere priser. Udelukkelse af udenlandske virksomheder medfører også tab af værdifuld teknologioverførsel, som er afgørende for teknologisk indhentning, læring og innovation. Som eksempel herpå nævner Guillou, at Frankrigs atomindustri oprindeligt var afhængig af partnerskaber med amerikanske virksomheder som Westinghouse og General Electric.³⁹⁹

Desuden kan EU-virksomhederne ikke altid absorbere efterspørgslen i alle nye sektorer. En forpligtelse til europæisk produktion betyder også større afhængighed af knappe ressourcer, såsom plads, penge og arbejdskraft. Dette kan føre til en situation, hvor der ikke er tilstrækkelige ressourcer til at forfølge andre offentlige interesser. *Og hvad med markeder, hvor EU-baserede økonomiske aktører ikke er eller ikke længere er aktive? Eller hvor alle tilbud i en udbudsprocedure kommer fra tredjelandssaktører?* Spørgsmål der alle på det nuværende står ubesvaret hen.

I denne forbindelse må den betydning, en europæisk præference kan risikere at få for EU's handelsforbindelser, ligeledes fremhæves.⁴⁰⁰ Handel med tredjelande er en vigtig forudsætning for EU's velstand. Som Kommissionen påpegede i sin rapport, *Et konkurrenceevnekompas for EU*, fra januar 2025, tegner udenrigshandelen sig for en stor del af EU's BNP.⁴⁰¹ I 2023 oversteg den transatlantiske handel mellem EU og USA 1,5 milliarder EUR. Samarbejdet med partnere og åbenhed over for international handel har altid været nøglen til europæisk økonomisk vækst og vil fortsat være afgørende for at styrke EU's globale konkurrenceevne. Uanset perspektivet udgør en europæisk præference en form for diskrimination mod udenlandske tilbudsgivere, som kan udløse mistillid og gensidige foranstaltninger fra handelspartnere, hvilket ultimativt kan påvirke den europæiske økonomiske vækst.⁴⁰² En risiko, som Guillou påpeger som særligt udtalt i den transatlantiske kontekst. Det er samtidig påfaldende, at Generaldirektoratet for Handel på sin platform Access2Markets peger på netop 'nationale præference'-krav, som aktive handelsbarrierer i en række andre lande uden for EU.

³⁹⁸ Draghi, Mario (2024a), s. 20f.

³⁹⁹ Guillou, Sarah et.al. (2025), s. 51.

⁴⁰⁰ Det Svenske Finansdepartement. (2025), s. 164.

⁴⁰¹ Europa-Kommissionen meddelelse af 29. januar 2025 til Meddelelse fra Kommissionen til Europa Parlamentet, rådet, det europæiske økonomiske og sociale udvalg og regionsudvalget udbud om *et konkurrenceevnekompas for EU*, s. 14.

⁴⁰² Se mere herom i bilag 2. *Udkast til Nonpaper on the "European Preference" concept throughout EU initiatives*, s. 1.

Hvis EU selv vælger at gå denne vej, vil man fra EU's side reelt indføre tilsvarende aktive handelsbarrierer, som man normalt prøver at bekæmpe.⁴⁰³

Konkurrencen om den offentlige kontrakt spiller utvivlsomt en væsentlig rolle, og det er afgørende, at der findes nogle afvejninger mellem markedsintegration og strategiske mål. Som Caranta anfører det, er det afgørende at finde en balance mellem forskellige relevante generelle interesser i EU og medlemsstaterne, herunder effektivitet i bredere forstand, for at undgå, at de regler, der har til formål at fremme det indre marked, ender med at stride mod almindelig sund fornuft på udbudsområdet.⁴⁰⁴ Fra kritikerne af Buy European lyder det, at denne strategi i sidste ende vil svække den europæiske økonomi og fastholde EU i en andenrangsøkonomi.⁴⁰⁵ En påstand, der understøttes af en simuleringsundersøgelse foretaget af ifo-instituttet, som viser, at en sådan europæisering af forsyningskæderne vil medføre et betydeligt langsigtet fald i EU's BNP.⁴⁰⁶

Hertil kommer en udbredt bekymring for, at en europæisk præferencetilgang særligt vil komme de store økonomier til gode. For en gruppe af medlemsstater ledet af den franske præsident Emmanuel Macron – og i vidt omfang domineret af EU's industrielle nøglestater – gør der sig en opfattelse gældende, hvor Europas mulighed for at opretholde konkurrenceevne globalt forudsætter, at der ydes en form for præference ved tildelingen af større offentlige kontrakter til europæiske industrielle og teknologiske flagskibe, herunder navnlig inden for bilproduktion.⁴⁰⁷ En udvikling, som der er bekymring for, kan medvirke til en skævvridning på det indre marked, og som blot vil styrke de allerede stærke økonomier endnu mere.

Det har i litteraturen gentagne gange været fremhævet, at de perifere medlemsstaters interesser og bekymringer vanskeligt lader sig artikulere inden for den etablerede juridiske diskurs. Dette forhold antages at have væsentlig betydning for disse staters mulighed for at udøve reel indflydelse og dermed for deres position i EU-samarbejdet.⁴⁰⁸ Som Dermagne beskriver det, er det *"indre marked stadig fragmenteret, det er ikke alle, der får lige meget ud af det, og store aktører fastlægger deres*

⁴⁰³ The Directorate-General for Trade. (2024).

⁴⁰⁴ Caranta, Roberto. (2025b), s. 38.

⁴⁰⁵ Haeck, Pieter & Van Den Hove. (2025). *Backlash builds against EU Commission's 'Buy European' push*.

⁴⁰⁶ Dorn, Florian, Flach Lisandra, Fuestm Clems, Scheckenhof, Lisa, *Langfristige Effekte von Deglobalisierung und Handelskriegen auf die Deutsche Wirtschaft, ifo Schnelldienst*, 75(9), s. 27ff.

⁴⁰⁷ Haeck, Pieter & Van Den Hove. (2025).

⁴⁰⁸ Kukovec, Damjan. (2016). *Economic Law, Inequality and Hidden Hierarchies on the EU Internal Market*. Michigan Journal of International Law, Vol. 38, No. 1, EUI Department of Law Research Paper No. 7.

egne regler”.⁴⁰⁹ En fragmentering, der i sidste ende kan resultere i en påvirkning af den europæiske økonomi i bredere forstand. Der er derfor ingen tvivl om, at der kan opstå nogle modsatrettede hensyn, som kræver, at der foretages nogle konkrete afvejsninger.

Ensartet og retfærdig adgang for virksomheder er en grundlæggende forudsætning for et velfungerende indre marked, til gavn for både ordregivere og erhvervsliv. Når reglerne for offentlige indkøb fremtidssikres, bør målet være at styrke det indre marked ved at fjerne barrierer, fremme konkurrence og gennemsigtighed samt forhindre diskrimination.

Dette udgør kernen i den betydelige kritik, som Kommissionen har været genstand for både fra visse medlemsstater og dens egne tjenestegrene, hvilket blandt andet kom til udtryk, da Kommissionen i forbindelse med et forslag til *Industrial Accelerator Act* udskød en plan om at prioritere produkter ”fremstillet i Europa”.⁴¹⁰ Det kontroversielle forslag, som har til formål at fastsætte minimumskrav til indenlandsk indhold i produkter med henblik på at reducere EU’s strategiske afhængighed af Kina, var oprindeligt forventet fremsat den 10. december 2025. Som følge af den betydelige kritik er fremlæggelsen imidlertid blevet udskudt til den 28. januar 2026.⁴¹¹

Der er ingen tvivl om, at Kommissionen står over for en vanskelig balancegang: for hvordan kan man på den ene side sikre, at styrke det europæiske marked ved at fremme europæiske virksomheders konkurrenceevne og deltagelse i offentlige indkøb, uden samtidig at blive beskyldt for protektionisme?

På trods af denne udbredte kritik er der ingen tvivl om, at der er et helt klart fokus fra Kommissionen:

*“Det er nu, vi skal gribe muligheden. EU står over for et valg om enten at handle i fællesskab for en fremtid med bæredygtig velstand for alle eller at acceptere splittelse og økonomisk tilbagegang”.*⁴¹²

⁴⁰⁹ Generalsekretariatet for Rådet for Den Europæiske Unions konklusioner vedrørende drøftelser om *indre marked til gavn for alle* af 24. maj 2024. 10298/24.

⁴¹⁰ Haeck, Pieter & Van Den Hove. (2025).

⁴¹¹ Som det fremgår af Blekinsop, Phillip og Abnett Kate. (2025). *EU delays auto proposals, carbon border tariff plans likely also postponed*.

⁴¹² Europa-Kommissionen meddelelse af 29. januar 2025, COM (2025) 30 final, s. 30.

6.4. Europæiske præferencer – i hvilken form?

Caranta anfører, at ordregivere er efterladt i et *‘legal limbo’*, og at EUD klart efterlader en åben dør for fremtidig EU-lovgivning på området for tredjelandsaktører.⁴¹³ Med den forestående revision af udbudsreglerne, rejser det spørgsmålet om, i *hvilken form* europæiske præferencer bør overvejes i fremtiden.

For det første kunne en løsning være fuldstændigt at udelukke tredjelandsaktører fra at kunne deltage i udbud i EU. Her er der dog særligt hensyn til konkurrence og innovation, som stærkt taler imod en fuldstændig udelukkelse, jf. [afsnit 6.2](#). Som Caranta bemærker herom, vil man risikere at ende i en situation, hvor der ikke er nogen aktører til at byde på opgaverne, hvilket må være særligt udtalt på områder, hvor tredjelande leverer nøgleteknologier, som EU i øjeblikket mangler.⁴¹⁴ For nogle områder giver det god mening at lade tredjelandsaktører kunne deltage i udbud inden for EU, særligt hvor der ligger en stor ekspertise. Hvis man derimod kigger på nogle af de særligt udsatte og strategiske sektorer, såsom forsvarssektoren, kan der argumenteres for, at en sådan fuldstændig udelukkelse ville være gavnlig i forhold til medlemsstaternes sikkerhed.⁴¹⁵ På den måde kan man fuldstændigt undgå, at tredjelande kan påvirke kritiske dele af samfundet, jf. herom i [afsnit 4.2.1.1](#).⁴¹⁶ Det vurderes af forfatteren, at det synes usandsynligt, at Kommissionen vil tage så drastiske skridt som at kræve en fuldstændig udelukkelse af tredjelandsaktører – navnlig også taget den massive kritik, som Kommissionens præference-tilgang har fået fra flere medlemsstater i betragtning, jf. [afsnit 6.3](#).

En anden løsning er fortsat at lade tredjelandsaktører kunne deltage i udbud inden for EU, men at der fastsættes nogle standardiserede ‘scorejusteringer’ fra EU’s side. En løsning, der ville hjælpe særligt de mindre ordregivere, der ikke nødvendigvis har den rette viden på området i forhold til, hvad der udgør den rette scorejustering, og som kan være bekymrede for, om den overholder kravene hertil. Forfatteren vurderer imidlertid, at forslaget ikke er uden problemer, idet det rejser spørgsmålet om, hvordan man overhovedet fastlægger den ‘korrekte’ universelle scorejustering. Som Turudić anfører, kan det diskuteres, om det overhovedet er hensigtsmæssigt at indføre samme

⁴¹³ Caranta, Roberto. (2024).

⁴¹⁴ Som omtalt i Draghi, Mario (2024a), s. 20ff.

⁴¹⁵ En sådan tilgang finder også støtte inden for EU-Parlamentet i form af Glucksmann. Vignaud, Par Juliette. (2025, 7. marts). *European Act et grand emprunt: Glucksmann demande à ne plus acheter d’armes aux Américains*.

⁴¹⁶ Som eksemplet med de kinesisk procedurerede busser. Se. Roig, Ruben Juan. (2025).

scorejustering på alle typer indkøb – eksempelvis både i byggebranchen og ved indkøb af medicinsk udstyr.⁴¹⁷ Der er tale om markeder, der adskiller sig markant fra hinanden, herunder i graden af tredjelandssaktørers deltagelse, og en universel justering vil derfor muligvis ikke være anvendelig på tværs af sektorer.

Et tredje forslag er at indføre krav om, at dele skal være produceret i EU. Det er denne løsning, som den førnævnte Draghi-rapport lægger op til, med ønsket om en *“explicit minimumskvote for lokal produktion af udvalgte produkter og komponenter”*.⁴¹⁸ Allerede nu ses et svagt eksempel på en sådan europæisk præference i FVD art. 85, stk. 2, og det kan overvejes, om bestemmelsen bør udvides til at omfatte alle udbudsdirektiverne. Det må dog bemærkes, at bestemmelsen i praksis synes at have et begrænset anvendelsesområde, hvilket må tilskrives det strenge ækvivalenskrav.⁴¹⁹ Ved at stille krav om, at dele skal være produceret i EU, er ordregiver ligeledes forpligtet til at afvise ethvert tilbud, der ikke opfylder kravet – også hvor tilbuddet indeholder andre fordele, som ville kunne opveje den manglende opfyldelse af kravet. Hertil kommer, at denne løsning kan være problematisk i lyset af GPA-aftalen og øvrige handelsaftaler indgået af EU.⁴²⁰

For det fjerde, kan der vælges en model, hvor de økonomiske aktører konkurrerer på ‘mest mulig produktion i EU’.⁴²¹ De økonomiske aktører kan således opfylde kriteriet på flere forskellige måder og i forskellig grad.⁴²² På denne måde kan man opnå et *“properly functioning market”* i Sanchez-Graells’ øjne, hvor der er konkurrence om opgaverne. Sådanne tildelingskriterier, der ikke direkte er prisrelaterede, giver ordregivere vide skønsmålinger. En sådan løsning fordrer derfor mere fleksibilitet for den enkelte ordregiver, under hensyntagen til markedssituationen og deres specifikke behov. En sådan løsning vil formentlig tilskynde ordregivere til lovligt at prioritere europæiske aktører, når der findes et tilsvarende bud med hensyn til pris, kvalitet og ydeevne. Modsat kan ulempen

⁴¹⁷ Som omtalt i Turudić, Marko. (2025a), s. 286.

⁴¹⁸ Draghi, Mario (2024a), s. 51, hvor der henvises til en "europæisk præference" på s. 61 med henvisning til fælles forsvarsindkøb; en europæisk præference tilskyndes også med henvisning til køb af halvledere. Se også Draghi, Mario. (2025b), s. 89 f.

⁴¹⁹ Som det følger af FDV art. 85, stk. 3. Bestemmelsen foreskriver, at art. 85, stk. 2 alene anvendes, dersom "deres indbyrdes prisforskel ikke overstiger 3 pct.". Et krav der i praksis sjældent vil være opfyldt.

⁴²⁰ Noget tyder dog på, at "like-minded partners", skal undtages kravene, som den Japanske erhvervssammenslutning Keidanren udtalte efter et møde med Séjourné. Se Haeck, Pieter & Van Den Hove. (2025).

⁴²¹ Se f.eks. EU-Domstolens dom af 4 december 2003 i sag C-448/01, *EVN*, hvor man anvendte "forsyningsikkerhed" som et legitimt tildelingskriterium til at bestemme det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

⁴²² Risvig Hamer. (2025), s. 555ff.

ved en sådan løsning være, at det mest økonomisk fordelagtige tilbud ikke nødvendigvis har en stor produktion i EU, selvom ordregiveren har et stærkt ønske herom.

Fælles for de fire ovennævnte løsninger er, at der skal ske en ændring af den nuværende retsstilling, der i høj grad er præget af usikkerhed for markedets aktører.⁴²³ Som den forhenværende generaldirektør for WTO, Pascal Lamy, udtalte på et symposium, så har den økonomiske krise mindet os om, at:

*“[M]arkets require adequate governance mechanisms, if they are to function properly. The mere removal of obstacles to trade may not, by itself, ensure optimal performance if rules are not in place to ensure fair procedures, appropriate transparency of markets, and responsible competitive behavior”*⁴²⁴

Det er netop dette synspunkt, som afhandlingens forfatter ønsker at gøre opmærksom på – for at vi skal have et marked, der fungerer, er vi nødt til at have mekanismerne heromkring til at fungere først. Som det blev fremhævet af Kommissionen, er en af de største udfordringer sammenhængen mellem 2014-direktiverne og de overlappende bestemmelser om offentlige indkøb i anden EU-lovgivning, som har resulteret i en fragmentering i den retlige ramme og ført til uoverensstemmelser, som gør det vanskeligt at anvende de retlige rammer i praksis.⁴²⁵

Det er på denne baggrund forfatterens holdning, at der er nødt til at blive udarbejdet nogle omhyggelige og omfattende sektorspecifikke *impact assessments* fra Kommissionens side, førend det kan retfærdiggøres at vælge en given løsning. Det er afgørende, at enhver form for ‘europæisk præference’ undgår utilsigtede konsekvenser for det indre markeds åbenhed og integration, ligesom det er afgørende, at løsningen ikke hindrer internationalt samarbejde på områder som forskning og innovation.

Denne afhandling viser med al tydelighed, at retsstillingen for tredjelandssaktører ikke blot er et juridisk spørgsmål, men også et udtryk for de bredere politiske og økonomiske relationer. Som den amerikanske økonom Otto Tod Mallrery berømt formulerede det, *“if goods don’t cross borders,*

⁴²³ Som afdækket i Europa-Kommissionen (2025e), s. 62. En problematik som ligeledes afspejler sig i høringen af udbudsreglerne, hvor kun 16,1 pct. af OPC-respondenterne mente, at de nuværende regler om markedsadgang for virksomheder fra tredjelande var passende og relevante.

⁴²⁴ WTO. (2010). *Lamy notes rising interest in WTO government procurement agreement.*

⁴²⁵ Europa-Kommissionens (2025d), s. 7.

soldiers will.”.⁴²⁶ Citatet minder os om, at retlige rammer for adgang, handel og samarbejde ikke eksisterer i et vakuum, men bidrager til at skabe den gensidige afhængighed og stabilitet, der kan forebygge en konflikt. Den måde, hvorpå vi vælger at regulere tredjelandssaktørers adgang til vores marked, afspejler derfor ikke alene vores juridiske principper, men også hvilken type internationalt samspil vi ønsker at fremme. Med dette perspektiv in mente bliver det tydeligt, at en retlig regulering, der både værner om nationale interesser og samtidig understøtter åbne og forudsigelige rammer for tredjelandssaktører, ikke blot er et teknisk anliggende – det er et bidrag til et mere stabilt og samarbejdsorienteret internationalt system.

Der findes i skrivende stund ingen klar køreplan for, hvordan en eventuel implementering af en præferencepolitik konkret vil tage sig ud. Det står imidlertid klart, at der er behov for mere præcise og konsistente regler på området – et behov, der med fordel kan afspejles i den kommende revision af udbudsdirektiverne, som forventes fremlagt i andet kvartal af 2026.⁴²⁷ Om vi skal vente helt indtil da, eller om EU præsenterer nye tiltag inden, er endnu uvist. Én ting er dog sikker: Der er en helt grundlæggende dagsorden fra Kommissionens side:

*“[W]e will continue to build bridges with all those that, like us, care about fair and rules-based trade as the basis for shared prosperity. In the current geopolitical context, we don’t want future generations blaming us for not having acted.”*⁴²⁸

⁴²⁶ Citatet tilskrives ofte fejlagtigt den franske økonom Frédéric Bastiat (1800-1850), men den korrekte ophavsmand er Otto T. Mallery, som formulerede det i *Economic Union and Durable Peace*. (1943).

⁴²⁷ Europa-Kommissionen. (2025f). *Commission seeks views on the revision of the Public Procurement Directives, Public Buyers Community*.

⁴²⁸ Interview med Kommissionens ledende næstformand velstand og industriel strategi, Stéphane Séjourné i Financial Times. Første del af citatet er en reference til Ursula von der Leyens meddelelse af 3. april 2025. Financial Times. (2025). *EU industry chief pushes ‘buy European’ in response to Donald Trump*.

7. Litteraturliste

7.1. Lovgivning og forarbejder.

7.1.1. EU-lovgivning

Traktaten om Den Europæiske Union ("TEU")

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ("TEUF")

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")

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/25/EU af 26. februar 2014 om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester og om ophævelse af direktiv 2004/17/EF

Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EU) 2022/1031 af 23. juni 2022 om adgangen for tredjelandes erhvervsdrivende, varer og tjenesteydelser til Unionens markeder for offentlige udbud og koncessioner og procedurer for støtte til forhandlingerne om adgang for Unionens erhvervsdrivende, varer og tjenesteydelser til tredjelandes markeder for offentlige udbud og koncessioner ("IPI-forordningen").

Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EU) Forordning 2022/2560 af 14. december 2022 om udenlandske subsidier, der fordrejer det indre marked, samt Kommissionens gennemførelsesforordning 2023/1441 af 10. juli 2023 om nærmere bestemmelser for Kommissionens gennemførelse af procedurer i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/2560 om udenlandske subsidier, der fordrejer det indre marked. ("FSR-forordningen")

Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EU) nr. 833/2014 af 31. juli 2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine ("Ruslands-forordningen")

Europa-Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets om fastlæggelse af en ramme for styrkelse af tilgængeligheden og forsyningssikkerheden for kritiske lægemidler samt tilgængeligheden af og adgangen til lægemidler af fælles interesse og om ændring af forordning (EU) 2024/795 af 11. marts 2025. COM (2015) 102 final.

Europa-Kommissionens ændrede forslag til Europa-Parlamentets og Rådets om adgangen for tredjelandes varer og tjenesteydelser til Unionens indre marked for offentlige udbud og procedurer for støtte til forhandlingerne om adgang for Unionens varer og tjenesteydelser til tredjelandes markeder for offentlige udbud af 29. januar 2016. COM (2016) 34 final.

Europa-Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets om adgangen for tredjelandes

varer og tjenesteydelser til Unionens indre marked for offentlige indkøb og procedurer for støtte til forhandlingerne om adgang for Unionens varer og tjenesteydelser til tredjelandes markeder for offentlige indkøb. COM(2012) 124 final.

Europa-Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlige indkøb, COM/2011/0896 final. 2011/0438 (COD).

Europa-Kommissionens fortolkningsmeddelelse (2006/C197/2) af 1. august 2006 om den fællesskabsret, der finder anvendelse på tildelingen af kontrakter, som ikke eller kun delvis er omfattet af udbudsdirektiverne.

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")

7.1.2. Dansk lovgivning mv.

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

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

Lovbekendtgørelse nr. 1078 af 29. juni 2022 ("Forsyningsvirksomhedsbekendtgørelsen")

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

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

Lovforslag L 110 af 27. januar 2009 ("forslag til Lov om håndhævelse af udbudsreglerne m.v.").

Udkast til lovforslag om ændring af udbudsloven og lov om Klagenævnet for Udbud og om ophævelse af lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren¹ (Forenkling af reglerne for indkøb af bygge- og anlægsarbejder under den gældende tærskelværdi, krav om løn- og arbejdsvilkår i visse bygge- og anlægskontrakter samt ophævelse af reglen om udelukkelse af ansøgere eller tilbudsgivere fra skattelylande m.v.). Publiceret d. 6. november 2025: <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/70665>

7.2. Praksis

7.2.1. EU-Domstolen og Retten

EU-Domstolens dom af 13. marts 2025 i sag C-266/22, *Qingdao*

EU-Domstolens dom af 22. oktober 2024 i sag C-652/22, *Kolin*

EU-Domstolens dom af 22. november 2022 i sag, C-24/2020, *Kommissionen mod Rådet*

EU-Domstolens dom af 10. november 2022 i sag C-631/21, *Taxi Horn Tours*

EU-Domstolens dom af 1. august 2022 i sag C-332/20, *Roma Multiservizi SpA*

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

EU-Domstolens dom af 31. marts 2022 i sag C-195/21, *Smetna Palata*

EU-Domstolens dom af 6. oktober 2021 i sag C-598/19, *Conacee*

EU-Domstolens dom af 3. juni 2021 i sag C-210/20, *Rad Service Srl Unipersonale*

EU-Domstolens dom af 28. april 2020 i sag C-642/20, *Caruter*

EU-rettens dom af 4. marts 2020 i sag C-183/18, *Bank BGŻ BNP Paribas S.A*

EU-Domstolens dom af 5. april 2017 i sag C-298/15, *Borta*

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

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

EU-Domstolens dom af 4. september 2014 i sag C- 114/12, *Kommissionen mod Rådet*

EU-Domstolens dom af 1. april 2014 i sag C-80/12, *Felixstowe Dock and Railway Company m.fl.*

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

EU-Domstolens dom af 18. juli 2013 i sag C-414/11, *Daiichi Sankyo og Sanofi-Aventis*

EU-Domstolens dom af 10. maj 2012 i sag C-368/10, *Dutch Coffee Case*

EU-Domstolens dom af 29. marts 2012 i sag C-599/10, *Slovensko*

EU-Domstolens dom af 18. november 2010 i sag C-226/09, *Kommissionen mod Irland*

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

EU-Domstolens dom af 3 oktober 2006 i sag C- 452/04, *Fidium Finanz*

EU-Domstolens dom af 10. januar 2006 i sag C-94/03, *Kommissionen mod Rådet*

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

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

EU-Domstolens dom af 4 december 2003 i sag C-448/01, *EVN*

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 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 10. november 1998 i sag C-360/96, *BFI Holding*

EU-Domstolens dom af 17. oktober 1995 i sag C-83/94, *Peter Leifner*

EU-Domstolens dom af 13. november 1990 i sag C-109/89, *Marleasing*

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

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

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 15. 1976 i sag C-41/76 *Donckerwolcke og Schou*

EU-Domstolens dom af 31 marts 1971 i sag C- 22/70, *Kommissionen mod Rådet*

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

7.2.2. Udtalelser fra EU-Domstolen

EU-Domstolens udtalelse 2/15 af 16. maj 2017, *Frihandelsaftale mellem Den Europæiske Union og Republikken Singapore*

EU-Domstolens udtalelse 2/00 af 6. december 2001

7.2.3. Generaladvokaters forslag til afgørelse

Generaladvokat Rantos' forslag til afgørelse fremsat den 11. maj 2023 i EU-Domstolens dom af 13. marts 2025 i sag C-266/22, *Qingdao* ("Generaladvokat Rantos")

Generaladvokat Collins forslag til afgørelse fremsat den 7. marts 2024 i EU-Domstolens dom af 22. oktober 2024 i sag C-652/22, *Kolin* ("Generaladvokat Collins")

7.2.4. Europa-Parlamentet og Rådets afgørelser

Europa-Parlamentets og Rådets afgørelser (EU) 2020/854 af 18. juni 2020 om bemyndigelse af Italien til at forhandle og indgå en aftale med Schweiz med henblik på at tillade cabotagekørsel i forbindelse med udøvelse af international personbefordring ad vej med bus i grænseregionerne mellem de to lande

Europa-Parlamentets og Rådets afgørelser (EU) 2020/853 af 18. juni 2020 om bemyndigelse af Tyskland til at ændre sin bilaterale aftale om vejtransport med Schweiz med henblik på at tillade cabotagekørsel i forbindelse med udøvelse af international personbefordring ad vej med bus i grænseregionerne mellem de to lande.

7.2.5. De danske domstole

Højesterets dom af 6. januar 2006 i sag 64/2000 (2. afdeling), *Gartneriet Lars Rosborg-Bellinge A/S mod Energistyrelsen*. (optrykt i U 2006.1028 H)

Højesterets dom af 10. februar 2004 i sag 495/2001 (1. Afdeling), *Skjortegrossisten A/S mod Post Danmark A/S*. (Optrykt i UfR.2004.1294H)

Højesterets dom af 4. august 1994, *Gyproc mod Konkurrencerådet*, i sag I 86/1994. (Optrykt i UfR 1994.823 H)

Højesterets dom af 12. april 1932 i sag 252/1931, *Esbjerg Byraad mod Kristeligt Dansk Fællesforbund for Arbejdere og Arbejdsgivere*, (optrykt i UfR.1932.505/2H)

Østre Landsret dom af 5. januar 1996 i anke 10. afdeling S-0395-95, *Farum Kommune mod Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt*. (optrykt i UfR. 1996.583Ø)

Østre Landsret dom af 8. august 1991 i 1. afdeling, sag nr. 220/1991, *Hovedstadsområdets Trafikselskab mod Indenrigsministeriet*

Retten i Glostrups dom af 6. marts 2025 i sag BS-3589/2023-GLO, *Høje-Taastrup Kommune, Køge Kommune og Odsherred Kommune mod Mediq Danmark A/S*.

Retten i Koldings dom af 6. juli 2015 i sag BS 9-789/2014, *G4S Security Services A/S mod Region Syddanmark*.

7.2.6. Klagenævnet for Udbud

Kendelse af 24. juni 2024, *Mediq Danmark A/S mod Roskilde Kommune*, J.nr.: 24/05098

Kendelse af 28. maj 2018, *Danske Slagtemestre som mandatar for Gert Nielsen A/S mod Høje Taastrup Kommune*, J.nr.: 18/02820

Kendelse af 19. juni 2017, *LH-Gulve A/S mod Region Midtjylland*, J.nr.: 17/00216

Kendelse af 10. januar 2012, *Tandlægerne Anne Lise Goth, Erik Jensen og Jens Vollbrecht mod*

Kendelse af 14. januar 2008, LSI Metro Gruppen og Metroselskabet I/S, J.nr.: 2007-0014452

7.2.7. Administrativ praksis

Ankestyrelsens tilsynsudtalelse om kommuners involvering i udenrigspolitiske anliggender af 13. juni 2024, J.nr. 24-7444. Lokaliseret den 22. december 2025 på https://cdn2.gopublic.dk/ankestyrelsen/media/16279/281_Udtalelse_om_kommuners_involvering_i_udenrigspolitiske_anliggender_2PQgT3k.pdf

Ankestyrelsens udtalelse om kommuners brug af private konsulenter på det sociale område af 24. juni 2020, J.nr. 19-62648. Lokaliseret den 22. december 2025 på [https://www.resumedatabase.im.dk/Media/637940963489690693/20.8.2.%20\(b\).%20Ankestyrelsens%20tilsynsudtalelse%20af%2024.%20juni%202020%20om%20kommuners%20brug%20af%20private%20konsulenter%20p%C3%A5%20det%20sociale%20omr%C3%A5de%20it](https://www.resumedatabase.im.dk/Media/637940963489690693/20.8.2.%20(b).%20Ankestyrelsens%20tilsynsudtalelse%20af%2024.%20juni%202020%20om%20kommuners%20brug%20af%20private%20konsulenter%20p%C3%A5%20det%20sociale%20omr%C3%A5de%20it)

Økonomi- og Indenrigsministeriet, Sagsnr. 2012-00470, af d. 3. maj 2013, Aarhus Kommunes mulighed for at varetage Fairtrade hensyn. Lokaliseret den 22. december 2025 på https://resumedatabase.im.dk/media/26631/13_3_2_Om_Aarhus_Kommunes_mulighed_for_at_varetage_Fair_Tradehensyn

Indenrigsministeriets besvarelse af 1. december 1995 på spørgsmål nr. S 540 stillet af folketingsmedlem, Villy Søvndal (SF) den 21. november 1995. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://www.resumedatabase.im.dk/Media/637743826939108398/Indenrigsministerens%20svar%20af%201.%20december%201995%20p%C3%A5%20sp%C3%B8rgsm%C3%A5l%20nr.%20S%20540>

7.2.8. Udenlandsk retspraksis

Kammerretten i Stockholms dom af 8. oktober 2025, i sag nr. 4677-25, *Lenovo (Sweden) mod Arbetsförmedlingen*

Förvaltningsrätten i Göteborgs dom af 27. marts 2025 i sag nr. 6300-24, *Lunds kommun*

Förvaltningsrätten i Göteborgs dom af 12. september 2024 i sag nr. 6956-24, *Göteborgs kommun, Nämnden för inköp och upphandling*

Oberlandesgericht Düsseldorf i dom af 1. december 2021 i sag nr. Verg 53/20

7.3. Litteratur

7.3.1. 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, Procurement Policies (s. 1-47). I: Barnard, Catherine m.fl. (Red.) *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies* (14. udgave). Oxford: Hart Publishing.
- Abkenar, Azad Taheri. (2016) Fair Trade-hensyn i kommunalfuldmagten I: Baumbach, Trine, Blume, Peter, Henrichsen, Carsten. (Red.) *Ret på flere felter – Forvaltning, Governance, Retssikkerhed – Festskrift til Carsten Henrichsen*. (1. udgave), København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Bertelsen, Jes. (2010). *Et essay om indre frihed*. (1. udgave), København: Gyldendal.
- 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.
- Bønsing, Sten. (2023). *Almindelig forvaltningsret*. (5. Udgave). København: Djøf Forlag.
- De la Rosa, S. (2025). *Droit européen de la commande publique*. (3. Udgave), Bruxelles : Bruylant.
- Espersen, Ole, Harhoff, Frederik og Spiermann, Ole. (2003) *Folkeret de internationale retsforhold*, (2. udgave) København: Christian. Ejlers' 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.
- Fenger, Niels. (2021). *EU-rettens påvirkning af dansk forvaltningsret*. (4. udgave). København: Djøf Forlag.
- Fenger, Niels. (2018). *Forvaltningsret*. (1. udgave). København: Jurist. og Økonomforbundets

Forlag.

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

Gammeltoft-Hansen, Hans m.fl. (1994). *Forvaltningsret*. (1. udgave). København: Jurist. og Økonomforbundets Forlag.

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

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

Hamer, Carina Risvig. (2024). Økonomisk forsvarlig forvaltning I: Nielsen, Rasmus Grønved. (Red.). *Poul Andersen, forvaltningsretten og retsvidenskaben – 100-året for en disputats*. (1. udgave) (s. 267-286). København: Djøf Forlag.

Hamer, Carina Risvig. (2021). Commentary on Article 18(1), 42 and 44. I R. Caranta, & A. Sanchez Graells (red.), *European Public Procurement: Commentary on Directive 2014/24/EU* Edward Elgar Publishing.

Hamer, Carina Risvig. (2020). *Lov om Klagenævnet for Udbud, med kommentarer*. (2. udgave), København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

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

Henrichsen, Carsten., Rønsholdt, Steen., Blume, Peter. (2006). *Forvaltningsretlige perspektiver*. København, Jurist- og Økonomforbundets forlag. (s. 207-374).

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.

Mørup, Søren H. (2005). *Berettigede forventninger i forvaltningsretten*. (1. udgave), København, Jurist- og Økonomforbundets forlag.

Fenger, Niels. (2018). *Forvaltningsret*. (1. udgave). København: Jurist. og Økonomforbundets Forlag.

Kraup, Ole, Mathiassen Jørgen. (1975). *Elementær Forvaltningsret*. (3. udgave) København: Juristforbundets Forlag.

Krarup, Ole, Mathiassen, Jørgen. (1971). *Prøvelse af forvaltningsakter i domstole og ombudsmand*. (1. udgave) Københavns Universitet, Universitetsforlaget i København.

La Chimia, Annamaria. (2021). Commentary on Article 25. I R. Caranta, & A. Sanchez Graells (red.), *European Public Procurement: Commentary on Directive 2014/24/EU* Edward Elgar Publishing. (s. 274-286).

- Malaga, M. (2019). *Środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie w rozumieniu art. 34 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* [Measures having equivalent effect to quantitative restrictions on imports within the meaning of Article 34 of the Treaty on the Functioning of the European Union]. Wolters Kluwer.
- Mallery, Otto T. (1943). *Economic Union and Durable Peace*. (2. udgave). University of California, Harper & Brothers.
- Olesen, Karsten Naundrup. (2023). Retsdogmatik – kilder og argumentation: Johansen, Louise Victoria, Cederstrøm, Cecilie Brito. (Red.). *Ret på tværs: mellem retsdogmatik og andre metoder*. (2. udgave). (s. 35-62). København: Djøf 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.
- Revsbech, Karsten. Ege, Hanna & B., Hans. (2023). *Kommunernes opgaver*. (4. udgave.) København: Djøf Forlag.
- Revsbech, Karsten., Garde, Jens., Jensen, Jørgen Albæk., Jensen, Orla Friis, Madsen, Helle Bødker. & Mørup, Søren Højgaard. (2016). *Forvaltningsret: Almindelige emner* (6. udgave.). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Mørup, Søren Højgaard, Revsbech, Karsten., Garde, Jens., Jensen, Jørgen Albæk., Jensen, Orla Friis., Madsen & Helle Bødker. (2022). *Forvaltningsret: Almindelige emner* (7. udgave.). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Poulsen, Troels Sune, Steinicke, Michael, Nielsen, Anders Birkelund & Sommer, Anne Bergholdt. (2022). *EU-Udbudsretten*. (4. udgave). København: Djøf Forlag.
- Riis, Thomas & Trzaskowski. (Red.). *Skriftlig jura: Den juridiske fremstilling* (2. udgave) (s. 3-24). København: Ex Tuto Publishing, s. 6.
- 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. (2025). Retspolitik og metode. I: Hamer, Carina

Risvig, Kjær, Morten, Schaumburg-Müller, Sten. (Red.). *Juraens verden* (2. udgave). København: Djøf Forlag.

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 & Lichère, François. (2011) *Enforcement of the EU Public Procurement Rules*. European Procurement Law Series vol. 3. (1. udgave). København: Djøf Forlag.

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

Woolock, Stephen & Grier, Jean Heilman. (2015). Public Procurement in the Transatlantic Trade And Investment Partnership Negotiations, i “Rule-Makers or Rule-Taker? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership, ed. Daniel S. Hamilton og Jacques Pelkamns. (s. 312-315) London: Rowman & Littlefield.

Ølykke, Grith Skovgaard, Ohm, Mette & Petersen, Cecilie Fanøe. (2022). *EU's udbudsregler – i dansk kontekst* (3. udgave). København: Djøf Forlag.

7.3.2. Akademiske artikler og blogs

Butler, Graham & Indén, Tobias. (2025) *Tillgång till den svenska upphandlingsmarknaden för marknadsaktörer i tredjeländer*. Europarättslig tidskrift, 28(3): (s. 339-354). Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://www.ert.se/Articles/details/26388>

Caranta, Roberto. (2025a, juni). Op-Ed: “Not Much Guidance from the Court or the Commission on Third Country Economic Operators’ Access to Public Procurement in the EU: CRRC Qingdao Sifang and Others (C-266/22). EU Law Live, External Relations & Trade – Internal Market. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://eulawlive.com/op-ed-not-much-guidance-from-the-court-or-the-commission-on-third-country-economic-operators-access-to-public-procurement-in-the-eu-crrc-qingdao-sifang-and-others-c-266-22/>

Caranta, Roberto. (2024, november). Op-Ed: *Adapting to a Changing World, not without Difficulties: Kolin (C-652/22)*. EU Law Live, External Relations & Trade – Internal Market. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://eulawlive.com/op-ed-adapting-to-a-changing-world-not-without-difficulties-kolin-c-652-22/>

Centre for International Governance Innovation. (2024, 24. oktober). Special Report, Scenarios of

- Evolving Global Order. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://www.cigion-line.org/publications/scenarios-of-evolving-global-order/>
- Dawar, Kamala. (2016). *The 2016 European Union International Procurement Instrument's Amendments to the 2012 Buy European Proposal: A Retrospective Assessment of Its Prospects*, 50, Journal of World Trade, Issue 5, (s. 845-865), Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Journal+of+World+Trade/50.5/TRAD2016034>
- Dorn, Florian, Flach Lisandra, Fuestm Clems & Scheckenhof, Lisa, *Langfristige Effekte von Deglobalisierung und Handelskriegen auf die deutsche Wirtschaft, ifo Schnelldienst*, 75(9), 27-34. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://www.ifo.de/publikationen/2022/aufsatz-zeitschrift/langfristige-effekte-von-deglobalisierung-und-handelskriegen>
- Dragos, Dacian C. & Vornicu, Roxana. (2015). *Public Procurement below Thresholds in the European Union*. European Procurement & Public Private Partnership Law Review. Volume 10, Issue 3, (s.187 – 206). Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://epppl.lexxion.eu/article/EPPPL/2015/3/9>
- Guillou, Sarah, G'sell, Florence & Lechevalier, Fabien. (2025). *Buy European Tech Act: Should Public Procurement in Digital Services Prioritize European Providers?* EU Law Working Papers No. 119, Stanford-Vienna Transatlantic Technology Law Forum. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://law.stanford.edu/publications/no-119-buy-european-tech-act-should-public-procurement-in-digital-services-prioritize-european-providers/>
- Grier, Jean Heilman. (2024). *Perspectives on Trade, European Court restricts Access of Third Country economic operators to EU procurement*. The Government Contractor, Vol. 66(45), Thomson Reuters. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://trade.djaghe.com/court-restricts-access-of-third-countries-to-eu-procurement/>
- Grier, Jean Heilman. (2022). *The International Procurement System: Liberalization & Protectionism*. The International Procurement System: Liberalization & Protectionism. Lokaliseret den 22. december 2025 på https://scholarship.law.gwu.edu/intl_procurement_sys/1
- Hamer, C. R. (2025). *Danish Exclusion Ground 'Exclusion of Undertakings from Non-Cooperative Tax Jurisdictions in Light of the Kolin Case*. European Procurement and Public Private Partnership Law Review, 20(2) (s. 230- 233). Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://epppl.lexxion.eu/article/EPPPL/2025/2/12>
- 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. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://epppl.lexxion.eu/article/EPPPL/2022/3/8>
- Kola, J. (2025). *Rethinking local content requirements in EU public procurement within the*

paradigm of sustainable development. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny I Socjologiczny, 87(3). Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://doi.org/10.14746/rpeis.2025.87.3.08>,

Klingler, Désirée. (2025). *Buy American, Buy European, Buy Swiss?* European Procurement & Public Private Partnership Law Review Volume 20, Issue 3. (s. 331 – 335). Lokaliseret den 22. december 2025 <https://epppl.lexxion.eu/article/EPPPL/2025/3/14>

Kukovec, Damjan. (2016). *Economic Law, Inequality and Hidden Hierarchies on the EU Internal Market*. Michigan Journal of International Law, Vol. 38, No. 1, EUI Department of Law Research Paper No. 7, Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://ssrn.com/abstract=2748559>

Lalliot, Laurence Folliot & Yukins, Christopher R. (2024). *Will protectionism prevail in global Public procurement?* Concurrences N° 2-2024, Art. N° 118413, Lokaliseret den 22. december 2025 på www.concurrences.com.

Sanchez-Graells, Albert. (2025, maj) *Bordering the irresponsible: Commission's Q&A on third country access to EU procurement post-Kolin/Qingdao*. How to Crack a Nut, A blog on EU economic law. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://www.howtocrackanut.com/blog/2025/5/20/bordering-the-irresponsible-commission-non-paper-on-third-country-access>

Sanchez-Graells, Albert. (2024, oktober). *Op-Ed: The Court of Justice decidedly jumps on the Procurement Protectionism Bandwagon, creating legal Uncertainty along the Way (C-652/22)*. EU Law Live, External Relations & Trade – Internal Market. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://eulawlive.com/op-ed-the-court-of-justice-decidedly-jumps-on-the-procurement-protectionism-bandwagon-creating-legal-uncertainty-along-the-way-c%E2%80%91652-22/>

Schotanus, Fredo. (2025). What to do with competition for public contracts in the EU. *Journal of Public Procurement*, Vol. 25 No. 4. (s. 599–608), Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://www.emerald.com/jopp/article/25/4/599/1322344/What-to-do-with-competition-for-public-contracts>

Telles, Pedro. (2025, 20. maj), *The Commission's Q&A on Kolin and Qingdao leaves many questions unanswered*. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://www.telles.eu/the-commissions-q-a-on-kolin-and-qingdao-leaves-many-questions-unanswered/>

Turudić, Marko. (2025, 2. juni). *Principles? What Principles? -Third-Country Economic Operators and Public Procurement Principles after Kolin and Qingdao*. European Procurement & Public Private Partnership Law Review Volume 20, Issue 3, (s. 276 – 286). Lokaliseret den 22. december 2025 <https://epppl.lexxion.eu/article/EPPPL/2025/3/7>

Turudić, Marko. (November 14, 2024). *Exclusion of Third Country Economic Operators From EU Public Procurement and the Kolin Judgement – New Rules and Lingering Questions*. *Public Procurement Law Review* 4, (s. 317-334). Lokaliseret den 22. december 2025 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5021008

7.4. Øvrige

- Blekinsop, Phillip og Abnett, Kate. (2025, 8. december). EU delays auto proposals, carbon border tariff plans likely also postponed. *Reuters*. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://www.reuters.com/sustainability/climate-energy/eu-delay-proposals-carbon-border-tariff-auto-industry-draft-document-shows-2025-12-08/>
- Brandt, Kasper Bruun Vindum. (2025, 31. august). PET kortlagde sikkerhedsrisiko i kinesiske overvågningskameraer – fire år senere hænger de fortsat i København. *TV2 Kosmopol*. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://www.tv2kosmopol.dk/kobenhavn/pet-kortlagde-sikkerhedsrisiko-i-kinesiske-overvagningskameraer-fire-ar-senere-haenger-de-fortsat-i-kobenhavn-a3605>
- Bundesministerium für Justiz (2024, 23. december). Rundschriften EuGH Urteil. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://www.ankoe.at/wp-content/uploads/2025/01/2024-0.771.815-1-A - Rundschriften - Urteil des Gerichtshofes der Europaeischen Union vom 22.10.2024 C-652 22 Kolin Insaat Turizm Sanayi ve Ticaret 30.12.2024 .pdf>
- Caranta, Roberto. (2025b, August). European Commission: Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. *Coherence in the EU public procurement directives: a study into the internal coherence between the objectives, the principles and the provisions in the EU public procurement and concessions directives*, Publications Office of the European Union. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://data.europa.eu/doi/10.2873/3304248>
- Danmarks Domstole. (2025, oktober). *Nøgletal om sagsflow og sagsbehandlingstider*. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://www.domstol.dk/media/mk0nci02/civile-sager-1-halvaar-2025>
- Dansk Industri. (2025, 7. marts) *Offentlige indkøb i EU – en drivkraft for europæisk konkurrence Evne Høringssvar fra Dansk Industri (DI)* af 7. marts 2025. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://www.danskindustri.dk/globalassets/kampagnesites/offentlig-privat-samarbejde/pdfer/notater/eu-public-procurement---a-driver-for-european-competitiveness---position-paper-from-the-danish-industry-di.pdf?v=250325>
- Den Europæiske Revisionsret. (2023, 4. december). ”Særberetning 28/2023: Offentlige udbud i EU – Mindre konkurrence i forbindelse med tildeling af kontrakter om bygge- og anlægsarbejder, varer og tjenesteydelser i de ti år frem til 2021. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://www.eca.europa.eu/da/publications/SR-2023-28>
- Det Svenske Finansdepartement. (2025, 25. november) *Tredjelandslieferantörers tillträde till uppföring* af 25. november 2025. DS.2025:29. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2025/11/tredjelandslieferantörers-tilltrade-till-upphandlingsforfarande/>
- Det Europæiske Råd. (2025, 26. november). Konklusioner om Kommissionens forslag om lov

givning for styrkelse af tilgængeligheden og forsyningssikkerheden for kritiske lægemidler samt tilgængeligheden af og adgangen til lægemidler af fælles interesse og om ændring af forordning (EU) 2024/795 af 26. november 2025 som fastlagt i 15503/25. Lokaliseret den 22. december 2025 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/12/02/critical-medicines-act-council-agrees-its-position-on-new-rules-to-tackle-shortages/>

Det Europæiske Råd (2025, 26. juni). Konklusioner om Europæisk forsvar og sikkerhed Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/06/26/european-council-conclusions-on-european-defence-and-security/>

Draghi, Mario (2024a, 9. september). *The Future of European Competitiveness—A Competitiveness Strategy for Europe. (Part A)* Lokaliseret den 22. december 2025 på https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en

Draghi, Mario (2024b, 9. september). *The Draghi report: In-depth analysis and recommendations (Part B)* Lokaliseret den 22. december 2025 på https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en

Europa-Kommissionen. (2025f, 4. november). *Commission seeks views on the revision of the Public Procurement Directives, Public Buyers Community.* Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/news/commission-seeks-views-revision-public-procurement-directives>

Europa- Kommissionen (2025e, 29. oktober). Staff working document evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive 2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on utilities af 29. oktober 2025 SWD (2025) 332. Lokaliseret den 22. december 2025 på [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2025\)332&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2025)332&lang=en)

Europa- Kommissionen (2025d, 29. oktober). Staff working document executive summary of the evaluation of the Public Procurement Directives Staff Working Document Evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive 2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on Utilities af 29. Oktober 2025 SWD(2025) 333. Lokaliseret den 22. december 2025 på [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2025\)333&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2025)333&lang=en)

Europa-Kommissionen. (2025c, 20. juni). Kommissionen begrænser Kinas deltagelse i indkøb Af medicinsk udstyr). Lokaliseret den 22. december 2025 på https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/ip_25_1569

Europa-Kommissionen. (2025b, 21. maj). *Q&A: Participation in the EU procurement market of bidders from non-covered third countries (cases C-652/22, Kolin, and C-266/22, Qingdao).* Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/resources/qa-participation-eu-procurement-market-bidders-non-covered-third-countries-cases-c-65222>

Europa-Kommissionen (2025a, 29. januar). Meddelelse af 29. januar 2025 til Meddelelse fra Ko

- missionen til Europa Parlamentet, rådet, det europæiske økonomiske og sociale udvalg og regionsudvalget udbud om *et konkurrenceevnekompas for EU*. COM (2025) 30 final. Lokaliseret den 22. december 2025 på https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en
- Europa-Kommissionens (2023c, 27. september). Meddelelse til Europa-Parlamentet, det europæiske råd, rådet, det europæiske økonomiske og sociale udvalg og regionsudvalget. (2023). Mod et mere modstandsdygtigt, konkurrencedygtigt og bæredygtigt Europa af 27. september 2023. COM(2023) 558 final. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/ALL/?uri=CELEX:52023DC0558>
- Europa-Kommissionen. (2023b, 21. februar). Meddelelse 2023/C 64/04 af 21 februar 2023 *Retning linjer for at lette gennemførelsen af IPI-forordningen for ordregivende myndigheder, ordregivende enheder og erhvervsdrivende*. Lokaliseret den 22. december 2025 på [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/ALL/?uri=CELEX:52023XC0221\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/ALL/?uri=CELEX:52023XC0221(02))
- Europa-Kommissionen. Svar på den Europæiske Revisionsrets Særberetning om Offentlige udbud i EU – Mindre konkurrence i forbindelse med tildeling af kontrakter om bygge- og anlægsarbejder, varer og tjenesteydelser i de ti år frem til 2021. (2023a) Lokaliseret den 22. december 2025 på https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-2023-28/COM-Replies-SR-2023-28_DA.pdf
- Europa-Kommissionen. (2019, 24. juli). *New guidance on the participation of third country bidders in the EU procurement market - COM (2019) 34 final*. Lokaliseret den 22. december 2025 på https://commission.europa.eu/funding-tenders/tools-public-buyers/public-procurement-and-non-eu-participation_da
- Europa-Kommissionen. (2017, 3. oktober). Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, rådet, det europæiske økonomiske og sociale udvalg og regionsudvalget udbud, der virker — i og for Europa - com/2017/0572 final. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/ALL/?uri=COM%3A2017%3A0572%3AFIN>
- Europa-Kommissionen. (2017, 10. maj). Reflection paper on harnessing globalization. Lokaliseret den 22. december 2025 på [harnessing-globalisation](#)
- Europa-Kommissionen. *Public Procurement*. Lokaliseret den 22. december 2025 på https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en
- Europa-Parlamentet. (2022, 24. November). *European Parliamentary Research Service, Briefing on EU international procurement instrument*, Marcin Szczepański. Lokaliseret den 22. december 2025 på [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)649403](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)649403)
- Europa-Parlamentet (2022, 14. juni) lovforberedende dokument om adgangen for tredjelandes erhvervsdrivende, varer og tjenesteydelser til Unionens markeder for offentlige udbud og koncessioner og procedurer for støtte til forhandlingerne om adgang for Unionens erhvervsdrivende, varer og tjenesteydelser til tredjelandes markeder for offentlige udbud og koncessioner (Instrument for internationale offentlige udbud) - PE-CONS

- 15/22. Lokaliseret den 22. december 2025 på https://www.parlament.gv.at/gegenstand/XXVII/EU/104201?utm_source
- Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet. (2019, 12. marts). *Fælles meddelelse om forbindelserne mellem EU og Kina i et strategisk perspektiv* af 12. marts 2019. Lokaliseret den 22. december 2025 på [https://www.eu.dk/samling/20191/kommissionsforslag/join\(2019\)0005/kommissionsforslag/1565230/2031776/index.htm](https://www.eu.dk/samling/20191/kommissionsforslag/join(2019)0005/kommissionsforslag/1565230/2031776/index.htm)
- Financial Times. (2025, 21. Maj). *EU industry chief pushes 'buy European' in response to Donald Trump*. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://www.ft.com/content/cd3b82a6-49dd-431e-98aa-91ce46d2aa2c>
- Fællesskabet (2015, 30. juni). Stabiliserings- og Associeringsaftale mellem De Europæisk Fællesskaber og deres medlemmer på den ene side og Bosnien-Hercegovina på den anden side. Lokaliseret den 22. december 2025 på [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:22015A0630\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:22015A0630(01))
- Generaldirektoratet for Handel. *Trade Barriers, Access2Markets*. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/barriers?is-Sps=false&table=countrymeasure>
- Generaldirektoratet for Handel. (2024, juni). *Access2Markets, Procurement for Buyers*. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/home>
- Generalsekretariatet for Rådet (2022, 17. maj) konklusioner om sikkerhed i ITK-forsyningskæden, som godkendt på dets møde af 17. oktober 2022, nr. 13664/22. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2022/10/17/the-council-agrees-to-strengthen-the-security-of-ict-supply-chains/>
- Generalsekretariatet for Rådet (2019, 24. maj) Konklusioner vedrørende drøftelser om *et indre marked til gavn for alle* af 24. Maj 2024. 10298/24. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10298-2024-INIT/da/pdf>
- Glossary of Summaries, International Agreements*. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/international-agreements.html>
- Haeck, Pieter & Van Den Hove. (2025, 5. december). Backlash builds against EU Commission's 'Buy European' push. *Politico*. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://www.politico.eu/article/backlash-builds-against-commissions-buy-european-push/>
- Jørgensen, Jon Kirketerp. (2025, april). Kommunerne bruger tid og kræfter på EU-udbud, men få udenlandske virksomheder byder sig til. *Momentum*. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://www.kl.dk/momentum/arkiv/2025/6-kommunerne-bruger-tid-og-kræfter-paa-eu-udbud-men-faa-udenlandske-virksomheder-byder-sig-til>
- Klagenævnet for udbud. (2024) Årsberetning 2024. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://naevneneshus.dk/media/xn2gnemv/aarsberetning-2024.pdf>

- Konkurrence og forbrugerstyrelsen. (2025b, 18. december). *Status for offentlig konkurrence 2025*. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://kfst.dk/analyser/kfst/publikationer/dansk/2025/20251218-status-for-offentlig-konkurrence-2025>
- Konkurrence og forbrugerstyrelsen. (2025a, 27. november). *Vejledning om ordregivers muligheder for at sikre forsyning i offentlige indkøb*. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://kfst.dk/vejledninger/kfst/dansk/2025/20251117-vejledning-om-ordregivers-muligheder-for-at-sikre-forsyning-i-offentlige-indkoeb>
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2023, maj). *Konkurrenceeffekter i udbud*. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://kfst.dk/media/igndnhoz/konkurrenceeffekter-i-udbud.pdf>
- Letta, Enrico. (2024, 10. april). *Much More Than a market - SPEED, SECURITY, SOLIDARITY Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*. Lokaliseret den 22. december 2025 på https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/enrico-lettas-report-future-single-market-2024-04-10_en
- Roig, Ruben Juan. (2025, oktober). Busser kan kontrolleres fra Kina: 'Vi er alt for naive'. *DR Nyhederne*. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://www.dr.dk/nyheder/politik/busser-kan-kontrolleres-fra-kina-vi-er-alt-naive>
- Pettrém, Maria T. (2025, 28. oktober). Ruter har testet egne elbusser : De kinesiske kan stoppes. *Aftenposten*. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://www.aftenposten.no/oslo/i/PpWLWJ/ruter-har-testet-egne-elbusser-de-kinesiske-kan-stoppes>
- The White House. (2025, 3. april). Report to the President on the America First Trade Policy Executive Summary. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/04/report-to-the-president-on-the-america-first-trade-policy-executive-summary/>
- Tysklands regering. (2025, 23. juli) *Forslag til lov om fremskyndet planlægning og indkøb for de tyske væbnede styrker (BwPBBG)*. Lokaliseret den 22. december 2025 på <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/gesetz-zur-beschleunigten-planung-und-beschaffung-bundeswehr/5.html>
- Ursula von der Leyen. (2025, 3. april). *Statement by President von der Leyen on the announcement of universal tariffs by the US*. Lokaliseret den 22. december 2025 på https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_964
- Ursula von der Leyen. (2024, 18. juli). *Europas Valg – Politiske retningslinjer for den næste Europa-Kommissionen 2024-2029*. Lokaliseret den 22. december 2025 på https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_da?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_da.pdf
- Vignaud, Par Juliette. (2025, 7. marts). European Act et grand emprunt : Glucksmann demande à ne plus acheter d'armes aux Américains. [...] Glucksmann opfordrer til et stop for våbenkøb fra amerikanere]. *Le point*. Lokaliseret den 22. december 2025 på

https://www.lepoint.fr/politique/european-act-et-grand-emprunt-glucksmann-demande-a-ne-plus-acheter-d-armes-aux-americains-07-03-2025-2584134_20.php#11

World Bank. (2025, juli) *Study on Competition in the European Union's Public Procurement Markets (2018-2023)*. Washington, D.C.: World Bank Group. Lokaliseret den 22. december 2025 på <http://documents.worldbank.org/curated/en/099111425044525338>

World Trade Organization: *Agreement on Government procurement*. Lokaliseret den 22. december 2025 https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm

World Trade Organization: *Parties and observers*. Lokaliseret den 22. december 2025 https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm

WTO. (2010, 11. februar). *Lamy notes rising interest in WTO government procurement agreement*. Lokaliseret den 22. december 2025 på https://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl147_e.htm

8. Bilagsliste

- | | |
|----------------|--|
| Bilag 1 | Indlæg fra den danske regering under den mundtlige forhandling - 21. oktober 2023 For EU-Domstolen i sagen C-652/22 - Kolin İnşaat Turizm, J.nr. 23/03402. |
| Bilag 2 | Udkast til "Nonpaper on the "European Preference" concept throughout EU initiatives af november 2025" udarbejdet af sammenslutning bestående af 8 lande, med Tjekkiet i front. |
| Bilag 3 | Deklaration for anvendelse af generative AI-værktøjer (GAI) i eksamensbesvarelser ved Det Juridiske Fakultet. |