

## OFFENTLIGE KONTRAKTER

Offentlige myndigheder i hele EU anvender offentlige udbud til at tildele kontrakter om bygge- og anlægsarbejder, tjenesteydelser og varer, der tegner sig for ca. 14 % af EU's BNP (mere end 3 billioner EUR om året), hvilket gør offentlige udbud til en vigtig drivkraft for økonomisk vækst, jobskabelse og innovation på EU's indre marked.

### RETSGRUNDLAG

Artikel 26, artikel 34 og artikel 53, stk. 1, samt artikel 56, 57, 62 og 114 i [traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde](#).

### MÅL

Offentlige kontrakter er afgørende for medlemsstaternes økonomier og bidrager med over 14 % af EU's BNP. Inden gennemførelsen af fællesskabslovgivningen blev kun 2 % af sådanne kontrakter tildelt virksomheder fra andre lande. Disse kontrakter er afgørende i sektorer som bygge- og anlægssektoren, energisektoren og telekommunikationssektoren, hvor man traditionelt har foretrukket nationale leverandører.

Anvendelsen af det indre markeds principper sikrer optimal udnyttelse af økonomiske ressourcer og offentlige midler. De gør det muligt at købe produkter og tjenesteydelser af høj kvalitet til konkurrencedygtige priser. Ved at kunne vælge mellem de bedste virksomheder fra hele Europa, styrker man de europæiske virksomheders konkurrenceevne og overholder principperne om gennemsigtighed, ligebehandling og effektivitet og minimerer risikoen for svig og korrupsion.

### RESULTATER

Det Europæiske Fællesskab vedtog retsakter med henblik på at samordne de nationale regler, fastsætte forpligtelser vedrørende udbud og opstille objektive kriterier for udvælgelsen af tilbudsgivere. Fra 1960'erne blev der vedtaget en række normative retsakter om offentlige indkøb, men senere besluttede Fællesskabet at forenkle og koordinere lovgivningen på dette område med vedtagelsen af et direktiv om fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (direktiv 2004/18/EF) og et direktiv om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester (direktiv 2004/17/EF). Nogle få år senere indførte et direktiv særlige regler for offentlige indkøb af forsvarsmateriel (direktiv 2009/81/EF) med henblik på at lette adgangen til andre medlemsstaters markeder for forsvarsmateriel.

### REFORMER

I 2014 vedtog Parlamentet og Rådet en ny pakke om offentlige udbud, der omfatter tre direktiver:

- [direktivet om offentlige udbud](#) (direktiv 2014/24/EU om ophævelse af direktiv 2004/18/EF)
- [forsyningsvirksomhedsdirektivet](#) (direktiv 2014/25/EU om ophævelse af direktiv 2004/17/EF) om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester
- [koncessionsdirektivet](#) (direktiv 2014/23/EU), som opstiller retlige rammer for tildeling af koncessioner<sup>[1]</sup>, der sikrer, at alle økonomiske aktører i EU har effektiv og ikkediskriminerende adgang til EU's marked, og giver større sikkerhed om gældende lovbestemmelser.

I 2012 [foreslog Kommissionen en forordning om international politik for offentlige indkøb](#). Den havde til formål at præcisere reglerne for adgang for virksomheder, varer og tjenesteydelser fra tredjelande til EU's indre marked for offentlige indkøb og procedurer. Den har også til formål at styrke EU's position, når der forhandles om adgang for EU's virksomheder, varer og tjenesteydelser til tredjelandes markeder for offentlige indkøb. Et dødvande i forhandlingerne resulterede i et nyt forslag fra Kommissionen i 2016. Medlovgiverne undertegnede [instrumentet for internationale offentlige udbud](#) den 23. juni 2022. Instrumentet har til formål at fremme den globale åbning af markederne for offentlige udbud. Desuden trådte forordningen om udenlandske subsidier (forordning (EU) 2022/2560) i kraft den 12. juli 2023, hvilket gjorde det muligt for Kommissionen at imødegå fordrejninger og sikre lige vilkår for alle virksomheder, der opererer på det indre marked. De nye regler sikrer, at udenlandske subsidier kan behandles i forbindelse med individuelle procedurer for offentlige indkøb, idet det kræves, at offentlige indkøbere i EU skal udelukke økonomiske aktører, der har modtaget fordrejende udenlandske subsidier, fra offentlige udbudsprocedurer.

I april 2012 vedtog Kommissionen en [strategi for offentligt e-indkøb](#) med sigte på at opnå fuldstændigt elektroniske procedurer for e-indkøb senest medio 2016. Den 16. april 2014 vedtog Parlamentet og Rådet et [direktiv om elektronisk fakturering i forbindelse med offentlige udbud](#) (direktiv 2014/55/EU).

Den 3. oktober 2017 offentliggjorde Kommissionen to meddelelser: "[Udbud, der virker – i og for Europa](#)" og "[Fremme af investeringer gennem en frivillig forudgående vurdering af udbudsaspekterne af store infrastrukturprojekter](#)". Med henblik på at forbedre de europæiske offentlige udbud yderligere som led i strategipakken for offentlige udbud offentliggjorde den også en [henstilling om professionalisering af offentlige udbud](#).

I sine [politiske retningslinjer for den næste Europa-Kommission 2024-2029](#) bebudede den daværende kandidat til posten som formand for Kommissionen, Ursula von der Leyen, en revision af direktiverne om offentlige udbud for at give EU-produkter en fortrinsstilling ved offentlige udbud inden for visse strategiske sektorer, bidrage til at sikre EU-merværdi og forsyningssikkerhed for vigtige teknologier, produkter og tjenesteydelser og for at modernisere og forenkle reglerne for

---

[1]"Koncessioner" er gensidigt bebyrdende kontrakter, hvorved én eller flere ordregivende myndigheder eller ordregivende enheder overdrager ansvaret for udførelsen af bygge- og anlægsarbejder eller leveringen og forvaltningen af tjenesteydelser til én eller flere økonomiske aktører. Økonomiske aktører, der er tildelt en koncession, erhverver eksklusiv ret til at udnytte de bygge- og anlægsarbejder eller tjenesteydelser, der er omfattet af kontrakten, eller de erhverver denne ret sammen med betaling af en pris.

offentlige udbud. Den 13. december 2024 iværksatte Kommissionen en evaluering af de tre vigtigste direktiver om offentlige udbud (direktivet om offentlige indkøb, forsyningsvirksomhedsdirektivet og koncessionsdirektivet). Hensigten var at vurdere deres resultater og indvirkning i hele EU, om de fortsat er egnede til formålet, opfylder deres tilsigtede mål med færrest mulige omkostninger og er tilstrækkelige til at tackle de aktuelle udfordringer.

## PROCEDURE FOR OFFENTLIGE UDBUD

Procedurerne skal overholde EU-rettens principper, herunder fri bevægelighed for varer, etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser. Principper som ligebehandling, ikkeforskelsbehandling og gennemsigtighed er afgørende, og konkurrence, fortrolighed og effektivitet skal opretholdes.

### A. Typer af procedurer

Indkaldelsen af tilbud foregår efter forskellige typer procedurer baseret på et tærskelsystem. Direktiverne fastlægger metoder til beregning af den anslåede værdi af hver offentlig kontrakt<sup>[2]</sup> og angiver de procedurer, der skal anvendes. I den "åbne udbudsprocedure" kan enhver interesseret aktør afgive tilbud. I "begrænsede udbud" kan kun ansøgere, der modtager opfordring hertil, afgive tilbud. I "udbud med forhandling" gives enhver aktør mulighed for at ansøge om at deltage, men kun dem, der efter en vurdering modtager en opfordring dertil, har ret til at afgive tilbud. Den "konkurrenceprægede dialog" vedrører situationer, hvor myndighederne<sup>[3]</sup> ikke kan definere deres behov. Kun indbudte kandidater deltager i dialogen. Kontrakter tildeles udelukkende på grundlag af det bedste forhold mellem pris og kvalitet. "Innovationspartnerskabet" gælder for innovative løsninger, der endnu ikke er på markedet. Myndigheden samarbejder med en eller flere forsknings- og udviklingsenheder for at forhandle om en ny løsning under udbuddet. I særlige tilfælde kan kontrakter tildeles uden forudgående offentliggørelse.

### B. Kriterier for tildeling af en kontrakt

De ordregivende myndigheder er forpligtet til at tildele offentlige kontrakter på grundlag af kriteriet om "det økonomisk mest fordelagtige tilbud", der blev indført i forbindelse med reformen af reglerne om offentlige udbud. I stedet for blot den laveste pris lægger dette kriterium vægt på at få mest valuta for pengene ved at tage hensyn til kvalitet, miljømæssige og sociale faktorer, livscyklusomkostninger og innovation.

### C. Bestemmelser om offentliggørelse og gennemsigtighed

Udbudsprocedurerne skal sikre den nødvendige gennemsigtighed i alle faser. Dette opnås især ved offentliggørelse af væsentlige elementer i udbudsprocedurerne og ved offentliggørelse af oplysninger om ansøgere og tilbudsgivere samt gennem tilstrækkelig dokumentation på alle trin i proceduren.

[2]"Offentlige kontrakter" er gensidigt bebyrdende aftaler, som indgås mellem en eller flere økonomiske aktører og en eller flere ordregivende myndigheder, og som vedrører bygge- og anlægsarbejder, levering af varer eller tjenesteydelser.

[3]"Ordregivende myndigheder" er statslige, regionale eller lokale myndigheder, offentligretlige organer eller sammenslutninger af en eller flere af disse myndigheder eller et eller flere af disse offentligretlige organer.

## D. Klagemuligheder

[Klagedirektivet](#) (direktiv 2007/66/EF) sikrer en effektiv klageordning for overtrædelser af reglerne om offentlige kontrakter. Det indfører en "standstill-periode", som efter en beslutning om tildeling af en kontrakt giver tilbudsgiverne mindst ti dage til at gennemgå beslutningen, inden kontrakten undertegnes af myndighederne. Dette giver mulighed for at anfægte beslutningen.

## E. Andre aspekter af offentlige indkøb

De regler, der blev indført i 2014, fremhæver social inklusion og forenkler tjenesteydelseskontrakter. De har til formål at mindske bureaukratiet, hjælpe små og mellemstore virksomheder (SMV'er) med det fælles europæiske udbudsdokument og tilskynde til opdeling af kontrakter i delkontrakter. E-indkøb prioriteres, idet der skitseres specifikke e-indkøbsteknikker. Direktiverne anerkender EU-Domstolens afgørelser om indgåelse af in house-kontrakter og styrker bestemmelserne om interessekonflikter og korruption.

I reglerne lægges der desuden vægt på grønne offentlige indkøb, idet der tages hensyn til miljøvirkningen, og der gives mulighed for at henvise til miljømærket. Grønne offentlige indkøb defineres i Kommissionens meddelelse "Offentlige indkøb for et bedre miljø" som "en proces, hvorved offentlige myndigheder erhverver varer, tjenester eller får udført bygge- og anlægsarbejder, som har mindre miljøvirkning målt over levetiden sammenlignet med varer, tjenester og bygge- og anlægsarbejder med samme primære funktion, som eller ville være erhvervet eller blive udført". Kommissionen har udviklet frivillige kriterier for grønne offentlige indkøb for flere produktgrupper og foreslår obligatoriske minimumskriterier og -mål for grønne offentlige indkøb i sektorspecifik lovgivning såsom direktivet om renere køretøjer (direktiv (EU) 2019/1161), forordningen om miljøvenligt design, den nye byggevarerforordning og forordningen om emballage og emballageaffald.

Efter vedtagelsen af handlingsplanen for den cirkulære økonomi i 2020 offentliggjorde Kommissionen den 11. marts 2020 et [arbejdsdokument om EU's kriterier for grønne offentlige indkøb](#) for datacentre, serverrum og cloudtjenester med det formål at sikre, at datacenterudstyr og -tjenester indkøbes på en miljøvenlig måde i overensstemmelse med EU's målsætninger om energi, klimændringer og ressourceeffektivitet.

Som reaktion på covid-19-pandemien foreslog Kommissionen [EU4Health-programmet](#), der har til formål at sikre en betydelig forøgelse af budgettet til offentlige indkøb af bl.a. lægemidler, vacciner og sundhedsdatasystemer. En [forordning om oprettelse af EU4Health-programmet for perioden 2021–2027](#) (forordning (EU) 2021/522) trådte i kraft den 1. januar 2021. Kommissionen udstak [ny vejledning til offentlige indkøbere](#) om hurtige indkøb af vigtigt udstyr, iværksatte fem fælles indkøb af værnemidler sammen med medlemsstaterne og understregede behovet for digitalisering af offentlige indkøb gennem nationale e-indkøbsplatforme som led i sin bredere [genopretningsstrategi efter covid-19](#).

For så vidt angår indkøb af forsvarsmateriel blev [EDIRPA-forordningen](#) om oprettelse af et instrument til styrkelse af den europæiske forsvarsindustri gennem fælles indkøb vedtaget i oktober 2023. Forordningen har til formål at øge forsvarsudgifterne

betydeligt, fremme samarbejdsbaserede investeringer i fælles projekter, styrke fælles indkøb af forsvarskapaciteter, investere mere i forskellige missionskapaciteter, udnytte synergier, anspore til innovation og styrke den europæiske forsvarsindustri med vægt på at støtte SMV'er.

## EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Inden vedtagelsen af pakken om offentlige udbud den 15. januar 2014 havde Parlamentet vedtaget flere beslutninger, herunder:

- en [beslutning om nye udviklingstendenser for offentlige indkøbskontrakter](#) (18. maj 2010)
- en [beslutning om lige adgang til offentlige markeder i EU og i tredjelande](#) (12. maj 2011)
- en [beslutning om modernisering af offentlige indkøb](#) (25. oktober 2011).

I disse beslutninger opfordrede Parlamentet til vedtagelse af foranstaltninger, der fører til forenkling og større retssikkerhed, og til, at der tages hensyn til værdier og bæredygtighed, når kontrakter tildeles.

Som led i bestræbelserne på at forbedre EU's offentlige indkøb vedtog Parlamentet den 4. oktober 2018 en [beslutning om strategipakken for offentlige udbud](#), hvori det opfordrede til øget anvendelse af digital teknologi i forbindelse med offentlige udbud i EU, foranstaltninger til fremme af SMV'er og sociale virksomheder, bedre adgang for Unionens leverandører til tredjelandes markeder for offentlige udbud og professionalisering af indkøberne<sup>[4]</sup>. I november 2020 viste et studie<sup>[5]</sup>, at forskelle mellem medlemsstaterne hvad angår professionalisme i forbindelse med offentlige udbud var en væsentlig årsag til ulige adgang til offentlige udbud.

Ifølge forskningen anslås det, at Parlamentets nylige lovgivningsaktiviteter har genereret op til 2,88 mia. EUR årligt. Samtidig har direktiverne om offentlige indkøb fra 2014 ført til en stigning i de samlede kontraktværdier fra mindre end 200 mia. EUR til ca. 525 mia. EUR<sup>[6]</sup>.

I april 2020 blev der offentliggjort en briefing om EU's rammer for offentlige indkøb<sup>[7]</sup>, som undersøgte, hvordan disse rammer bidrager til opfyldelsen af målene i Parisaftalen og strategien for den cirkulære økonomi. Dette forskningsdokument blev udarbejdet på anmodning fra Parlamentets Udvalg om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse (IMCO) og dannede grundlag for en beslutning med titlen "[På vej mod et mere bæredygtigt indre marked for virksomheder og forbrugere](#)", der blev vedtaget den 25. november 2020.

[4]Relevant forskning omfatter Bovis, C.: [Contribution to Growth: European Public Procurement – Delivering improved rights for European citizens and businesses](#), publikation udarbejdet for Udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse, Temaafdelingen for Økonomisk og Videnskabelig Politik og Livskvalitet, Europa-Parlamentet, Luxembourg, 2019.

[5]Dahlberg, E. et al.: [Legal obstacles in Member States to Single Market rules](#), publikation udarbejdet for Udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse, Temaafdelingen for Økonomisk og Videnskabelig Politik og Livskvalitet, Europa-Parlamentet, Luxembourg, 2020.

[6]Relevant forskning omfatter Becker, J. et al.: [Contribution to growth: European public procurement – Delivering economic benefits for citizens and businesses](#), publikation udarbejdet for Udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse, Temaafdelingen for Økonomisk og Videnskabelig Politik og Livskvalitet, Europa-Parlamentet, Luxembourg, 2019.

[7]Núñez Ferrer, J.: [The EU's Public Procurement Framework](#), publikation udarbejdet for Udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse, Temaafdelingen for Økonomisk og Videnskabelig Politik og Livskvalitet, Europa-Parlamentet, Luxembourg, 2020.

Den 22. februar 2021 blev der forelagt et studie<sup>[8]</sup> for IMCO-udvalget om covid-19-pandemiens indvirkning på det indre marked. Heri blev der foreslået politiske tilgange til fremtidige kriser, herunder øremærkede midler til vaccineudvikling og koordinering af regler på EU-plan. I studiet blev det påpeget, at medlemsstaterne hurtigt indså betydningen af en koordineret indsats for indkøb af medicinske og personlige værnemidler på grund af krisens intensitet.

Den 1. december 2021 afholdt IMCO-udvalget en [offentlig høring om bæredygtige offentlige indkøb](#) i samarbejde med Udvalget om Miljø, Folkesundhed og Fødevarerbeskyttelse. Formålet var at undersøge, hvordan offentlige indkøb kan støtte målene i den europæiske grønne pagt.

I maj 2022 blev der for IMCO-udvalget udarbejdet et studie<sup>[9]</sup> om det digitale indre marked og digitaliseringen af den offentlige sektor, som undersøgte potentialet i en EU-GovTech-platform til at modernisere den offentlige sektor.

Den 9. september 2025 vedtog Parlamentet en [beslutning om offentlige udbud](#), hvori det opfordrede Kommissionen til at forenkle den nuværende ramme, mindske bureaukratiet og de reguleringsmæssige byrder og samtidig opretholde høje sociale og miljømæssige standarder og styrke EU's konkurrenceevne.

Den 14. oktober 2025 offentliggjorde Kommissionen sin evaluering af EU's tre direktiver om offentlige udbud. Evalueringen, der dækker perioden 2016–2024, indgår i forberedelserne til det kommende lovforslag om offentlige udbud, der forventes fremlagt i andet kvartal af 2026, og følger retningslinjerne for bedre regulering. Evalueringen blev drøftet i IMCO-udvalget under en drøftelse med Kommissionen den 11. november 2025.

Der kan findes yderligere oplysninger om dette emne på webstedet for [Udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse](#).

Christina Ratcliff  
11/2025

[8]Marcus, J.S. et al.: [The Impact of COVID-19 on the Internal Market](#), publikation udarbejdet for Udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse, Temaafdelingen for Økonomisk og Videnskabelig Politik og Livskvalitet, Europa-Parlamentet, Luxembourg, 2021.

[9]Hoekstra, M. et al.: [The Digital Single Market and the digitalisation of the public sector](#), publikation udarbejdet for Udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse, Temaafdelingen for Økonomisk og Videnskabelig Politik og Livskvalitet, Europa-Parlamentet, Luxembourg, 2022.