

K E N D E L S E

Kailow Graphic A/S  
(selv)

mod

Moderniseringsstyrelsen  
(selv)

Intervenienter:

PRINFO Konsortiet  
(selv)  
Rosendahls A/S Print Design Media  
(cand.merc.jur. Peter Dann Jørgensen)

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 2018/S 187-422593 af 25. september 2018, offentliggjort den 28. september 2018, udbød Moderniseringsstyrelsen som offentligt udbud efter udbudsloven en rammeaftale om indkøb af trykkeri-, kopi- og printydelser (Trykkeriaftalen). Rammeaftalen skulle tildeles de tre tilbudsgivere, der afgav de økonomisk mest fordelagtige tilbud på baggrund af tildelingskriteriet ”Pris”. Værdien af rammeaftalen var anslået til 200 mio. kr. Rammeaftalens varighed er 24 måneder med mulighed for forlængelse i to gange 12 måneder.

Ved udløbet af fristen for afgivelse af tilbud den 2. november 2018 havde otte virksomheder afgivet tilbud, herunder Kailow Graphic A/S, Laser-Tryk.dk A/S, Rosendahls A/S Print Design Media og PRINFO Konsortiet.

Den 7. december 2018 besluttede Moderniseringsstyrelsen at indgå kontrakt med Rosendahls A/S Print Design Media, PRINFO Konsortiet og LaserTryk.dk A/S.

Den 17. december 2018 indgav Kailow Graphic A/S (herefter Kailow Graphic) klage til Klagenævnet for Udbud over Moderniseringsstyrelsen. Da klagen blev indgivet i standstill-perioden, skulle klagenævnet tage stilling til, om klagen skulle have opsættende virkning i medfør af lov om Klagenævnet for Udbud § 12, stk. 2. Den 16. januar 2019 besluttede klagenævnet ikke at tillægge klagen opsættende virkning, da betingelsen om ”fumus boni juris” ikke var opfyldt.

Klagen har været behandlet på skriftligt grundlag.

Klagenævnet tog ved kendelsen om ikke at tillægge klagen opsættende virkning stilling til følgende påstande, som fremgik af Kailow Graphics klageskrift:

#### ”Påstand 1

Klagenævnet skal konstatere, at [Moderniseringsstyrelsen] har handlet i strid med ligebehandlingsprincippet og gennemsigtighedsprincippet i udbudsdirektivets artikel 2 og artikel 53 i det, at udbudsmaterialets bilag 4A, til udarbejdelsen af tilbuddet [...] er upræcist, og indeholder væsentlige fejl og mangler, som gør det uegnet til, at identificere de økonomisk mest fordelagtige tilbud.

#### Påstand 2

Klagenævnet skal konstatere, at [Moderniseringsstyrelsen] har handlet i strid med ligebehandlingsprincippet og gennemsigtighedsprincippet i udbudsdirektivets artikel 2 og artikel 53, idet [Moderniseringsstyrelsen] i meddelelse af afslag på rammeaftale [...] af 7. december 2018 er mangelfuld, da det ikke fremgår, hvilke selskaber der deltager for PRINFO konsortiet. Klager har dermed ikke haft mulighed for, at sikre, at principperne i ... udbudsbekendtgørelse. (EUT 2018/S 187-422593) [...] punkt VI.3, om, at hver ansøger alene kan indgive én ansøgning er overholdt.

#### Påstand 3

Klagenævnet skal konstatere, at udbudsdirektivets punkt VI.3 er overtrådt, idet LaserTryk A/S, som er den ene tilbudsvinder, ejer 100% af aktierne i Eurographic A/S, og har en stor aktiepost i Jørn Thomsen Elbo A/S, som begge er en del af PRINFO, som ligeledes fremgår som tilbudsvinder [...]. Samtidig er Lasertryks administrerende direktør formand for bestyrelsen i Eurographic A/S.

Påstand 4

Klagenævnet skal annullere [Moderniseringsstyrelsens] tildelingsbeslutning af 7. december 2018 om rammeaftale vedrørende indkøb af trykker, kopi og printydelser (Trykkeriaftalen).

Påstand 5

[Moderniseringsstyrelsen] skal betale [Kailow Graphic'] sagsomkostninger.”

Efter klagenævnets delkendelse har Kailow Graphic frafaldet påstandene i klageskriftet og har i stedet nedlagt følgende endelige påstande:

Påstand 1

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at LaserTryk.dk A/S har handlet i strid med udbudsbetingelsernes punkt 7.2, udbudslovens § 137 og konkurrenceloven ved gennem sit engagement i Jørn Thomsen Elbo A/S og opkøb af Novagraf A/S at true gennemsigtigheden og fordreje konkurrencen.

Påstand 2

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at PRINFO Konsortiet har handlet i strid med udbudsbetingelsernes punkt 7.2, udbudslovens § 137 og konkurrenceloven ved via sin medlems sammensætning at true gennemsigtigheden og fordreje konkurrencen.

Påstand 3

Klagenævnet for Udbud skal ekskludere LaserTryk.dk A/S fra udbuddet.

Påstand 4

Klagenævnet for Udbud skal ekskludere PRINFO Konsortiet fra udbuddet.

Påstand 5

Klagenævnet for Udbud skal annullere tilkendelsesbeslutning af 7. december 2018.

Moderniseringsstyrelsen har nedlagt påstand om, at påstand 1, 3, 4 og 5 ikke tages til følge, og at påstand 2 afvises, subsidiært ikke tages til følge.

Klagenævnet har den 18. december 2018 meddelt Moderniseringsstyrelsens kontraktparter, Rosendahls A/S Print Design Media (herefter Rosendahls),

PRINFO Konsortiet og LaserTryk.dk A/S (herefter LaserTryk.dk), at det er muligt at intervenere i sagen, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 6, stk. 3.

PRINFO Konsortiet og Rosendahls har anmodet om tilladelse til at intervenere i sagen. Den 10. januar 2019 har klagenævnet meddelt tilladelse til, at PRINFO Konsortiet og Rosendahls intervenserer i sagen til støtte for Moderniseringsstyrelsen.

LaserTryk.dk har ikke svaret på klagenævnets henvendelse.

### Sagens nærmere omstændigheder

Af udbudsbekendtgørelsen fremgår:

” ...

#### II.1.4) Kort beskrivelse:

Moderniseringsstyrelsen udbyder rammeaftalen vedrørende indkøb af trykkeri-, kopi- og printydelse (Trykkeriaftalen) på vegne af hele staten.

Statslige institutioner bliver ved rammeaftalens ikrafttræden forpligtet til at anvende den. Alle danske kommuner og regioner er oprindelige parter i rammeaftalen med den virkning, at de har ret men ikke pligt til at gøre brug af rammeaftalen. En række selvejende institutioner mv., hvis bevilling er optaget på finansloven, er ligeledes oprindelige parter i rammeaftalen og har således ret, men ikke pligt til at gøre brug af rammeaftalen. De omfattede selvejende institutioner mv. er angivet i rammeaftalens bilag 3A. Endelig er Danmarks Nationalbank, Folketinget, Institut for Menneskerettigheder, Færøernes Hjemmestyre samt Grønlands Selvstyre ligeledes oprindelige parter i rammeaftalen, der har ret men ikke pligt til at gøre brug af rammeaftalen. Nærmere oplysninger om partsstatus fremgår af udbudsmaterialet.

...

#### IV.1.3) Oplysninger om rammeaftale eller dynamisk indkøbssystem

Udbuddet indebærer udarbejdelse af en rammeaftale

Rammeaftale med flere aktører

Højeste antal påtænkte deltagere i rammeaftalen: 3

...

#### VI.3) Yderligere oplysninger:

...

Før ordregivers beslutning om tildeling af rammeaftalen, skal de tilbudsgivere, som ordregiver har til hensigt at tildele rammeaftalen, fremlægge

dokumentation i henhold til udbudslovens § 152 for oplysninger, der er afgivet i ESPD'et i henhold til udbudslovens § 148. De pågældende tilbudsgivere skal indenfor en nærmere angivet frist, dog ikke under 18 kalenderdage fra modtagelsen af forespørgslen fremlægge dokumentation for, at tilbudsgiver ikke er omfattet af de ovennævnte udelukkelsesgrunde, samt for, at de i punkt III.1.2) og III.1.3) nævnte mindstekrav til soliditetsgrad og omsætning er opfyldt. ...

Såfremt tilbudsgiver baserer sig på andre enheders formåen (f.eks. et moder – eller søsterselskab eller en underleverandør) vedr. pkt.III.1.2) og III.1.3), skal tilbudsgiver fremlægge støtteerklæringer eller anden dokumentation, der godtgør, at tilbudsgiveren faktisk har ressourcerne til rådighed i hele kontraktperioden. ...

I relation til punkt III.1.2) og III.1.3) bemærkes, at såfremt rammeaftalen tildeles en sammenslutning af økonomiske aktører (fx et konsortium), skal rammeaftalen underskrives af samtlige deltagere i sammenslutningen.

...”

I udbudsbetingelserne står:

”...

## 6. ESPD - DET FÆLLES EUROPÆISKE UDBUDSDOKUMENT

### 6.1 Udfyldelse af ESPD

...

#### 6.1.2 Frivillige udelukkelsesgrunde

Moderniseringsstyrelsen vil desuden udelukke de tilbudsgivere, der befinder sig under omstændigheder som anført i udbudslovens § 137, stk. 1, nr. 2) (tilbudsgiver er erklæret konkurs eller under insolvensbehandling), nr. 4) (Moderniseringsstyrelsen har tilstrækkelige plausible indikationer til at konkludere, at tilbudsgiveren har indgået en aftale med andre økonomiske aktører med henblik på konkurrencefordrejning) og nr. 6) (Moderniseringsstyrelsen kan påvise, at tilbudsgiver har forsøgt at påvirke Moderniseringsstyrelsens beslutningsproces mv.). Tilbudsgiver skal anføre oplysninger herom i ESPD'et, del III, afsnit C.

...

#### 7.1 Tilbuddets disposition

Tilbudsgivers tilbud skal indeholde et udfyldt prisbilag (bilag 4A) udarbejdet i overensstemmelse med bilag 4A, udfyldt(e) ESPD samt eventuelle støtteerklæringer, jf. punkt 6.1.

Tilbudsgivere skal selv påse, at deres tilbud indeholder de nødvendige

oplysninger mv.

Moderniseringsstyrelsen vil ikke tage bilagsmateriale eller andet materiale end prisbilaget (bilag 4A), ESPD'er og eventuelle støtteerklæringer i betragtning ved vurderingen af tilbuddene.

...

## 7.2 Forbehold og alternative bud

Hver tilbudsgiver er alene berettiget til at afgive ét tilbud.

Såfremt samme juridiske enhed er del af eller på anden måde deltager i flere tilbud, forbeholder Moderniseringsstyrelsen sig ret til at anmode tilbudsgiverne om at godtgøre, at samme juridiske enheds deltagelse i flere tilbud ikke har medført en begrænsning af konkurrencen i strid med konkurrenceloven, herunder godtgøre at det ikke har medført en mulighed for gensidigt at påvirke indholdet af de forskellige tilbudsgiveres tilbud.

Moderniseringsstyrelsen er forpligtet til at afvise tilbud, hvis den samme juridisk enheds deltagelse i flere tilbud har medført en konkurrencebegrænsning i strid med konkurrenceloven, jf. også punkt 6.1.2 vedrørende udelukkelse i henhold til udbudslovens § 137, stk. 1, nr. 4.

...

## 8.4 Tildelingskriterium og evaluering

Moderniseringsstyrelsen vurderer alene de tilbud, der er afgivet af egnede tilbudsgivere, og som opfylder de formelle krav i udbudsmaterialet, jf. punkt 7.1. Ukonditionsmæssige tilbud vil således ikke blive vurderet.

### 8.4.1 Tildelingskriterium

Rammeaftalen vil blive tildelt til de tre tilbudsgivere, der har afgivet de tre mest økonomisk fordelagtige tilbud på baggrund af tildelingskriteriet ”pris”, jf. udbudslovens § 162.

### 8.5 Evalueringsmodel

Til brug for evalueringen af tilbuddet skal tilbudsgiver udfylde bilag 4A, i overensstemmelse med vejledningen i bilag 4A, faneark 1.

Der beregnes en samlet tilbudssum for hvert tilbud på baggrund af de af tilbudsgiver afgivne priser i bilag 4A. Beregningen af den samlede tilbudssum sker som angivet i vejledningen i bilag 4A. Vægtningen af de forskellige priser fremgår ligeledes af bilag 4A.

Prisen, der indgår i evalueringen, er ”Tilbudsgivers samlede tilbudssum”, der fremgår af faneark 2 i bilag 4A.

De tre tilbud med de laveste samlede tilbudssummer er de økonomisk mest fordelagtige tilbud.

...”

Moderniseringsstyrelsen modtog som nævnt tilbud fra otte tilbudsgivere, herunder fra Kailow Graphic, LaserTryk.dk, Rosendahls og PRINFO Konsortiet.

Det er oplyst, at PRINFO Konsortiet i sit tilbud angav, at der blev afgivet tilbud fra et konsortium kaldet PRINFO, hvor PrinfoDenmark A/S var leder af konsortiet med beføjelse til på konsortiets vegne at afgive tilbud og til at repræsentere konsortiet i alle efterfølgende kontraktlige anliggender.

PRINFO Konsortiet oplyste desuden, at konsortiet er en sammenslutning af 13 virksomheder, nemlig Dantryk A/S, Fjerritslev Tryk A/S, Jørn Thomsen Elbo A/S, K.T. Damgaard-Jensen A/S, Merco Print A/S, Novagraf A/S, On-Print A/S, Paritas Digital Service A/S, Pekema A/S, PrinfoDenmark A/S, Prinfo Trekroner A/S, Sangill Grafisk ApS og Strandbygaard Grafisk A/S. Der blev indleveret ESPD'er for alle 13 deltagere i konsortiet, og i alle ESPD'er var der svaret nej til spørgsmålet: ”Har den økonomiske aktør indgået aftaler med andre økonomiske aktører med henblik på konkurrencefordrejning?”

Moderniseringsstyrelsen konstaterede, at virksomheden Jørn Thomsen Elbo A/S – en af de i alt 13 virksomheder, som PRINFO Konsortiet bestod af – var 25 % ejet af LaserTryk.dk. I overensstemmelse med udbudsbetingelsernes pkt. 7.2 gav styrelsen PRINFO Konsortiet, Jørn Thomsen Elbo A/S og LaserTryk.dk mulighed for at redegøre for, om der var risiko for, at PRINFO Konsortiet og/eller LaserTryk.dk havde fulgt eller ville følge en praksis, som kunne true gennemsigtigheden eller fordreje konkurrencen mellem tilbudsgiverne.

Moderniseringsstyrelsen har oplyst, at LaserTryk.dk ved brev af 26. november 2018 meddelte følgende:

”Udbudsansvarlig for LaserTryk.dk, [...] bekræfter hermed:

- Jeg har forud for anmodningen ikke lavet nogen aftaler med Prinfo Konsortiet, eller været i kontakt med dem desangående. Ej heller med enkeltstående medlemmer af Prinfo Konsortiet.
- Ved udarbejdelse af de fremadrettede miniudbud, er det en ansat hos Laser-Tryk.dk, der udarbejder tilbud. Den ansatte i LaserTryk vil ikke have: kommunikation med, indsigt i, eller adgang til konkurrenten, Prinfo Konsortiets tilbudsgivninger. Ej heller med enkeltstående medlemmer af Prinfo Konsortiet.

Direktør for LaserTryk.dk, Esben Mols Kabel bekræfter:

- At Jørn Thomsen Elbo A/S alene har været en investering, som er en selvstændig enhed uden indflydelse på LaserTryk.dk's anmodning, virke eller tilbudsgivelse.
- At Scandinavian Print Group A/S kun er minoritetsaktionær hos Prinfo Konsortiets medlem, Jørn Elbo Thomsen A/S, uden indflydelse på deres anmodning eller tilbudsgivning.
- At LaserTryk.dk A/S anser Prinfo Konsortiet som en konkurrent.
- At LaserTryk.dk A/S efterlever udbuds- og konkurrenceloven.”

PRINFO Konsortiet oplyste følgende til Moderniseringsstyrelsen ved brev af 27. november 2018:

”...

Jørn Thomsen Elbo A/S ejes og ledes af adm. direktør Lars Hartung med 55 % af aktiebeholdningen via personligt ejet holdingselskab og af to ledende medarbejdere, hver med 10 % af aktiebeholdningen via personligt ejede holdingselskaber. Hertil kommer Scandinavian Print Group A/S med en ejerandel på 25 % af aktiebeholdningen. Der er alene tale om en finansiell aktiepost, idet hverken Scandinavian Print Group A/S eller tilknyttede selskaber, herunder LaserTryk.dk A/S, er involveret i den daglige drift hos Jørn Thomsen Elbo A/S, endsige ved tilbudsafgivelse i forbindelse med udbud.

...

Kontakt mellem Prinfo Konsortiet (herunder Jørn Thomsen Elbo A/S) og LaserTryk.dk A/S (og Scandinavian Print Group A/S)

Som beskrevet ovenfor er Scandinavian Print Group A/S' ejerandel i Jørn Thomsen Elbo A/S alene af finansiell karakter, og Scandinavian Print Group A/S er ikke involveret i Jørn Thomsen Elbo A/S' daglige drift.

Der har således heller ikke været nogen form for kontakt mellem Prinfo Konsortiet (herunder Jørn Thomsen Elbo A/S) og LaserTryk.dk A/S (og



Scandinavian Print Group A/S) i forbindelse med afsendelse af anmodning om prækvalifikation eller tilbudsafgivelsen. Som konsekvens af, at der ikke har været kontakt mellem parterne, ligger det i sagens natur, at der heller ikke er indgået nogen form for aftaler mellem parterne, som relaterer sig til det omhandlede udbud. [...]

For Jørn Thomsen Elbo A/S gælder det, at virksomheden alene bød ind med priser på nogle af oplagsstørrelserne inden for produktkategorierne ”Hæfter med omslag” og ”Plakater”.

...

... De øvrige tilbudspriser i de nævnte produktkategorier er baseret på andre konsortiedeltageres priser, ligesom det er tilfældet for de øvrige produktkategorier i tilbuddet.

Med baggrund i de konsoliderede priser og uafhængigt af de enkelte konsortiedeltagere har PrinfoDenmark yderligere foretaget optimering af priser og prisstruktur i den endelige tilbudsliste.

Ingen af de enkelte konsortiedeltagere kender de konsoliderede priser og priserne i det endelige tilbud til Moderniseringsstyrelsen. Selv om samtlige deltagere i konsortiet hæfter solidarisk for tilbuddet og den efterfølgende opfyldelse af kontrakten er det alene PrinfoDenmark A/S, der kender de endeligt tilbudte priser. Dette er en del af vilkårene for at deltage i Prinfo Konsortiet, simpelthen for at sikre at de individuelle konsortiedeltagere ikke mister deres indbyrdes konkurrenceevne.

Ved miniudbud tilgår forespørgslen sædvanligvis PrinfoDenmark som konsortieleder, og det er PrinfoDenmark der herefter via konkurrenceudsættelse af opgaven blandt relevante partnere i konsortiet indhenter priser til brug for konsortiets pristilbud. Her gælder princippet, at den partner i konsortiet der afgiver den laveste pris, også vil blive tildelt opgaven, såfremt den tilfalder konsortiet.

...”

Endelig har Jørn Thomsen Elbo A/S tilføjet følgende i forhold til PRINFO Konsortiets redegørelse:

”Jeg kan bekræfte, at Jørn Thomsen Elbo A/S i forbindelse med vores deltagelse i Prinfor-konsortiet og mine input til tilbudsafgivelsen ikke har haft kontakt til nogen fra hverken Scandinavian Print Group A/S eller LaserTryk.dk A/S. Jeg har således ikke hverken givet eller modtaget informationer vedrørende tilbudsafgivelsen til Moderniseringsstyrelsens trykkeriudbud i nogen form.

Herudover kan jeg oplyse, at den ejerandel på 25 % som Scandinavian

Print Group A/S besidder i Jørn Thomsen Elbo A/S alene er en finansiel ejerandel. Scandinavian Print Group A/S er således ikke involveret i den daglige drift, herunder tilbudsafgivelse i forbindelse med udbud.”

Moderniseringsstyrelsen vurderede, at de modtagne redegørelser fra PRINFO Konsortiet og LaserTryk.dk i tilstrækkelig grad betryggede styrelsen i, at der i den konkrete situation, hvor konsortiedeltageren Jørn Thomsen Elbo A/S var delvist ejet af tilbudsgiveren LaserTryk.dk, ikke forelå en risiko for, at PRINFO Konsortiet og/eller LaserTryk.dk havde fulgt eller ville følge en praksis, som kunne true gennemsigtigheden eller fordreje konkurrencen mellem de bydende.

PRINFO Konsortiet har under klagesagen gentaget de oplysninger, som konsortiet afgav til Moderniseringsstyrelsen.

Ved brev af 7. december 2018 meddelte Moderniseringsstyrelsen, at rammeaftalen ville blive tildelt Rosendahls, PRINFO Konsortiet og LaserTryk.dk, der havde afgivet de økonomisk mest fordelagtige tilbud i forhold til tildelingskriteriet ”Pris”. Af meddelelsen om afslag til Kailow Graphic fremgår:

”...

Det er Moderniseringsstyrelsens vurdering, at de følgende tre tilbudsgivere har afgivet de økonomisk mest fordelagtige tilbud i forhold til tildelingskriteriet:

Tilbudsgiver	”Samlet tilbudssum” i DKK
Rosendahls A/S Print Design Media	3.984.605,95
PRINFO konsortiet	4.272.226,83
LaserTryk.dk A/S	4.666.797,41

På denne baggrund tildeles en rammeaftale til Rosendahls A/S Print Design Media, PRINFO konsortiet og LaserTryk.dk A/S.

Kailow Graphic A/S’ samlede tilbudssum var 4.774.530,04 DKK. Således er tilbuddet fra Kailow Graphic A/S ikke vurderet at være blandt de tre økonomisk mest fordelagtige tilbud. Moderniseringsstyrelsen må derfor med beklagelse meddele, at Kailow Graphic A/S ikke tildeles en rammeaftale.

...”

Moderniseringsstyrelsen har ved brev af 21. december 2018 meddelt Kailow Graphic aktindsigt i, hvilke selskaber der indgår i PRINFO Konsortiet.

Af en udskrift fra Erhvervsstyrelsen fremgår, at PRINFO Holding A/S ejes af bl.a. Eurographic A/S og Jørn Thomsen Elbo A/S. Det fremgår ligeledes af udskrifter fra Erhvervsstyrelsen, at Eurographic A/S ejes 100 % af Scandinavian Print Group A/S (LaserTryk.dk), og at Scandinavian Print Group A/S ligeledes ejer en stor aktiepost i Jørn Thomsen Elbo A/S. Endelig fremgår det af en udskrift fra Erhvervsstyrelsen, at Scandinavian Print Group A/S er identisk med LaserTryk.dk, idet LaserTryk.dk er binavn til Scandinavian Print Group A/S. Administrerende direktør og bestyrelsesmedlem i selskabet, Esben Mols Kabell, er samtidig formand for bestyrelsen i Eurographic A/S.

Den 26. juni 2015 købte LaserTryk.dk 25 % af aktierne i Jørn Thomsen Elbo A/S, og Esben Mols Kabell indtrådte kort tid efter i Jørn Thomsen Elbo A/S' bestyrelse. Esben Mols Kabell har sammen med den øvrige bestyrelse i Jørn Thomsen Elbo A/S underskrevet årsrapporterne for 2015 og 2016.

Kailow Graphic har fremlagt en artikel af 21. oktober 2015 fra bureaubiz.dk, hvor det fremgår, at Lone Thomsen ”er ansat som kontaktperson hos trykkevirksomheden Lasertryk”. Af Jørn Thomsen Elbo A/S' hjemmeside fremgår det, at Lone Thomsen den 28. januar 2019 er ansat hos virksomheden som ”kontaktchef”.

Kailow Graphic har desuden fremlagt en udskrift af Lone Thomsens private LinkedIn-profil, hvoraf det fremgår, at hun arbejder som ”Kontaktchef hos Jørn Thomsen/Elbo”, og en udskrift af Lone Thomsens private Facebook-profil, hvoraf det fremgår, at hun arbejder hos Jørn Thomsen Elbo A/S og LaserTryk.dk.

Administrerende direktør Lars Hartung, Jørn Thomsen Elbo A/S, har som følge af Kailow Graphics oplysninger om Esben Mols Kabell og Lone Thomsen afgivet følgende erklæring:

” ...

Jeg gennemførte i 2015 et ejerskifte med den tidligere ejer af Jørn Thomsen Elbo A/S. I den forbindelse bidrog Scandinavian Print Group A/S til at styrke kapitalgrundlaget ved at købe 25% af aktiekapitalen ...

I samme forbindelse indtrådte Esben Mols i virksomhedens bestyrelse, der har adm. direktør Brian Stein Mikkelsen, Adtention A/S, Kolding, som formand. Bestyrelsen beskæftiger sig med virksomhedens overordnede forretningsmæssige og økonomiske udvikling, og er ikke involveret

i de daglige driftsmæssige forhold. Det betyder selvsagt også, at bestyrelsen ikke har fået forelagt nogen informationer om PRINFO konsortiet eller de tilbudspriser, som Jørn Thomsen Elbo har afgivet i forbindelse med SI-tilbudsprocessen.

Jeg kan samtidig bekræfte, at kontaktchef Lone Thomsen siden 1. oktober 2015 har været ansat hos Jørn Thomsen Elbo A/S, og at Lone Thomsen ikke på noget tidspunkt har været ansat hos eller modtaget nogen form for honorering fra LaserTryk.dk A/S eller Scandinavian Print Group A/S. Det var oprindeligt tanken, at Lone Thomsen skulle have været tilknyttet både LaserTryk.dk A/S og Jørn Thomsen Elbo A/S på provisionsbasis, hvilket også på forskellig vis blev kommunikeret udadtil, men planen blev opgivet og aldrig effektueret.

I forbindelse med SI tilbudsprocessen vurderede jeg sammen med mine to nærmeste medarbejdere, på hvilke produkter og ydelser vi havde mulighed for at bidrage med konkurrencedygtige priser til PRINFO konsortiets tilbud. Det har aldrig været på tale, at Jørn Thomsen Elbo skulle være selvstændig tilbudsgiver, for vi er ganske enkelt ikke tilstrækkeligt konkurrencedygtige på hele det udbudte sortiment, når laveste pris er kundens eneste evalueringskriterie. Som medlem af Prinfo-kæden har det derfor været naturligt for os at indgå i PRINFO konsortiet og bidrage på de områder, hvor vi har særlige kompetencer og forudsætninger.

Samtidig ønsker jeg endnu en gang at understrege, at hverken jeg selv eller mine medarbejdere har haft nogen kontakt eller givet informationer til LaserTryk.dk A/S eller Scandinavian Print Group A/S vedrørende tilbudsafgivelsen på Moderniseringsstyrelsens trykkeriudbud.  
..."

PRINFO Konsortiet har under klagesagen bl.a. udtalt:

"PRINFO konsortiet bestrider ikke, at enkelte konsortiemedlemmer selv opfylder udbudsbetingelsernes minimumskrav og samtidig råder over produktionsapparat, der i et vist omfang muliggør levering af de efterspurgte ydelser. Men samtlige konsortiedeltagere har den vurdering, at de ikke har forudsætningerne for hver især at afgive konkurrencedygtige tilbud, som udbuddet er tilrettelagt. Lars Hartung fra Jørn Thomsen Elbo udtrykker dette meget klart i sin erklæring: "Det har aldrig været på tale, at Jørn Thomsen Elbo skulle være selvstændig tilbudsgiver, for vi er ganske enkelt ikke tilstrækkeligt konkurrencedygtige på hele det udbudte sortiment, når laveste pris er kundens eneste evalueringskriterie."

PRINFO konsortiet er etableret for at kunne tilbyde ordregiver de bedst mulige priser ved at hver deltager bidrager til tilbudsgivningen og opfyldelsen af rammekontrakten med kompetencer og ressourcer på de særlige

områder, hvor man har stor ekspertise og er i stand til at levere konkurrencedygtige produkter og priser.  
 ...”

Som følge af Kailow Graphics oplysninger om, at Esben Mols Kabell er medlem af bestyrelsen i Jørn Thomsen Elbo A/S, og at Lone Thomsen arbejder for både Jørn Thomsen Elbo A/S og LaserTryk.dk, anmodede Moderniseringsstyrelsen LaserTryk.dk om yderligere oplysninger.

Esben Mols Kabell svarede ved mail af 11. februar 2019 følgende:

”Jeg kan bekræfte at jeg ikke deltager i og aldrig har deltaget i den daglige ledelse hos Jørn Thomsen, men blot er i bestyrelsen og i den forbindelse deltager i 2-3 årlige møder, hvor selskabets strategi og nøgletal gennemgås. Der diskuteres aldrig konkrete kundeforhold eller konkret prissætning.”

I forhold til Lone Thomsen har Esben Mols Kabell oplyst, at Lone Thomsen, der er sælger hos Jørn Thomsen Elbo A/S, aldrig har været ansat hos LaserTryk.dk eller i noget andet datterselskab i Scandinavian Print Group A/S.

Moderniseringsstyrelsen har oplyst, at der herefter blev gennemført en vurdering i henhold til udbudslovens § 137, stk. 1, nr. 4. Vurderingen blev dokumenteret i styrelsens notat af 13. februar 2019:

”...  
 Vurdering

*Ad de to nye forhold – forhold 1)*

Jørn Thomsen Elbo og LaserTryk har begge oplyst, at Lone Thomsen udelukkende er ansat hos Jørn Thomsen Elbo. Begge har endvidere oplyst, at man i 2015 påtænkte at dele ansættelsen mellem de to virksomheder, og at dette blev efter det oplyste kommunikeret eksternt, men ikke effektueret. ...

På baggrund af ovenstående må Kailows opfattelse af, at Lone Thomsen skulle være ansat hos både Jørn Thomsen Elbo og LaserTryk formodes at bero på en misforståelse.

Der foreligger ikke plausible indikationer i UBL § 137, stk. 1, nr. 4's forstand.

*Ad de to nye forhold – forhold 2)*

Jørn Thomsen Elbo og LaserTryk har begge oplyst, at Esben Mols Kabell sidder i Jørn Thomsen Elbos bestyrelse. Dette er endvidere konstateret ved opslag i CVR-registeret ...

Begge har oplyst, at bestyrelsen beskæftiger sig med virksomhedens overordnede forretningsmæssige og økonomiske udvikling, og at den ikke er involveret i de daglige driftsmæssige forhold/den daglige ledelse. Endvidere har de oplyst, at bestyrelsesarbejdet ikke medfører, at Esben Mols Kabell får kendskab til konkrete kundeforhold eller konkret pris-sætning.

På baggrund af ovennævnte oplysninger foreligger der ikke plausible indikationer for, at Esben Mols Kabells deltagelse i Jørn Thomsen Elbos bestyrelse bevirker, at LaserTryk har indgået en aftale med PRINFO-konsortiet via Jørn Thomsen Elbo med henblik på konkurrencefordrejning.

*Ad ejerskabsforbindelse mellem LaserTryk og Jørn Thomsen Elbo*

Da det implicit fremgår af Klagenævnet for Udbuds delkendelse, at Statens Indkøb har undersøgt forholdet i tilstrækkelig grad, er der ikke grundlag for, at Statens Indkøb har pligt til at foretage yderligere undersøgelse.

**Konklusion**

Det vurderes, at Statens Indkøb ikke har ret eller pligt til at udelukke en eller flere tilbudsgivere fra deltagelse i Trykkeriudbuddet i medfør af UBL § 137, stk. 1, nr. 4, på baggrund af de oplysninger om 1) Lone Thomsens ansættelsesforhold og 2) Esben Mols Kabells bestyrelsespost i Jørn Thomsen Elbo, som fremgår af Kailows replik.

Fsva. ejerskabsforbindelsen mellem LaserTryk og Jørn Thomsen Elbo har Statens Indkøb ikke pligt til at foretage yderligere undersøgelse, idet Statens Indkøb allerede har foretaget fornøden undersøgelse.”

Moderniseringsstyrelsen modtog den 7. januar 2019, som var efter tidspunktet for tildeling af rammeaftalen, men før den blev underskrevet, en anmodning fra PRINFO Konsortiet om, hvorvidt konsortiedeltageren Novagraf A/S kunne udtræde af konsortiet. Anmodningen var begrundet i, at driften i Novagraf A/S var blevet overdraget til LaserTryk.dk med virkning fra den 2. januar 2019. Novagraf-navnet var også overdraget til LaserTryk.dk, og det fremgår, at Novagraf A/S ændrede navn til Lorem Ipsum A/S den 16. januar

2019. Aktionærkredsen ville være uændret, og selskabet skulle være holdingselskab til håndtering af den variable del af overtagelsessummen, der ville forfalde i de kommende år. Driften fra det tidligere Novagraf-selskab ville blive videreført under Novagraf-navnet i et selskab under Scandinavian Print Group A/S.

Moderniseringsstyrelsen udsatte oprindelig sin stillingtagen til PRINFO Konsortiets anmodning på grund af denne verserende klagesag, men styrelsen har den 19. marts 2019 foretaget sin vurdering af, om PRINFO Konsortiets anmodning kan accepteres. Styrelsen har accepteret Novagraf A/S' udtræden, idet styrelsen har fundet, at betingelserne i udbudslovens § 147, stk. 1, nr. 2, og stk. 2 og 3, er opfyldt.

### Parternes anbringender

#### Ad påstand 1

Kailow Graphic har gjort gældende, at Jørn Thomsen Elbo A/S er en del af LaserTryk.dk-koncernen, og at konstruktionen med Esben Mols Kabells medlemskab af Jørn Thomsen Elbo A/S' bestyrelse, og Lone Thomsens dobbeltansættelse som "kontaktchef" hos både Jørn Elbo Thomsen A/S og LaserTryk.dk, sætter LaserTryk.dk i stand til at true gennemsigtigheden og fordreje konkurrencen på en måde, så det er i strid med udbudsbetingelsernes punkt 7.2.

LaserTryk.dk er gennem sit engagement i Jørn Thomsen Elbo A/S en del af PRINFO Konsortiet. LaserTryk.dk har gennem sit engagement i Jørn Thomsen Elbo A/S mulighed for at få kendskab til PRINFO Konsortiets priser og har mulighed for at påvirke PRINFO Konsortiets priser gennem Jørn Thomsen Elbo A/S. Der foreligger en betydelig risiko for, at LaserTryk.dk i kraft af at være både direkte udpeget som tilbudsvinder og samtidig deltage i et konsortium, som ligeledes er udpeget som tilbudsvinder, kan true gennemsigtigheden og fordreje konkurrencen.

Ud over at være medejer af et medlem af PRINFO Konsortiet kan det konkluderes, at LaserTryk.dk nu også kontrollere et andet medlem 100 %, nemlig Novagraf A/S. Både kontrollen over aktiviteterne i Novagraf A/S og den due diligence, som må antages at have fundet sted i forbindelse med opkøbet,

har givet LaserTryk.dk indblik i Novagraf A/S' priser og PRINFO Konsortiets sammensætning. Dette sætter LaserTryk.dk i stand til at fordreje konkurrencen og true gennemsigtigheden i en grad, som gør, at LaserTryk.dk bør udelukkes efter udbudsbetingelsernes punkt 7.2.

Moderniseringsstyrelsen har gjort gældende, at styrelsen har foretaget den nødvendige kontrol i henhold til udbudsbetingelsernes punkt 7.2 og udbudslovens § 137, stk. 1, nr. 4, og at styrelsen derfor ikke havde ret eller pligt til at afvise tilbuddene fra LaserTryk.dk og/eller PRINFO Konsortiet. Moderniseringsstyrelsen har undersøgt, om der er tilstrækkelige plausible indikationer til at konkludere, at LaserTryk.dk har indgået aftale med andre økonomiske aktører med henblik på konkurrencefordrejning. Tærsklen for, hvornår der foreligger "plausible indikationer" i henhold til udbudslovens § 137, stk. 1, nr. 4, er høj. Som eksempel på, at betingelsen om "plausible indikationer" er opfyldt, er i forarbejdernes særlige bemærkninger til udbudslovens § 137, stk. 1, nr. 4, anført, at der er rejst tiltale mod en tilbudsgiver for at have indgået en aftale med henblik på konkurrencefordrejning, eller at der foreligger oplysninger fra myndigheder, der indikerer, at en ansøger eller tilbudsgiver har indgået en aftale med henblik på konkurrencefordrejning. Moderniseringsstyrelsens undersøgelser har ikke ført til, at styrelsen havde tilstrækkelige plausible indikationer til at konkludere, at LaserTryk.dk har indgået aftale med andre økonomiske aktører med henblik på konkurrencefordrejning.

Kailow Graphics opfattelse af, at Lone Thomsen skulle være ansat hos både Jørn Thomsen Elbo A/S og LaserTryk.dk må bero på en misforståelse. Lone Thomsen er udelukkende ansat hos Jørn Thomsen Elbo A/S, jf. oplysningerne, som styrelsen som led i sin undersøgelse har modtaget fra Jørn Thomsen Elbo A/S og LaserTryk.dk.

Esben Mols Kabells deltagelse i Jørn Thomsen Elbo A/S' bestyrelse bevirker ikke, at Moderniseringsstyrelsen har tilstrækkelige plausible indikationer til at konkludere, at LaserTryk.dk har indgået en aftale med Jørn Thomsen Elbo A/S med henblik på konkurrencefordrejning. Det udbudsretlige udgangspunkt er, at Moderniseringsstyrelsen kan lægge den modtagne dokumentation fra LaserTryk.dk til grund. En ordregivers undersøgelsespligt udløses kun, hvis der er tvivl eller begrundet mistanke. Styrelsen blev opmærksom på, at Jørn Thomsen Elbo A/S, som indgår i PRINFO Konsortiet, er delvis ejet af LaserTryk.dk. Dette medførte, at styrelsen foretog den fornødne kontrol ved at anmode LaserTryk.dk og Jørn Thomsen Elbo A/S om supplerende



oplysninger om ejerskabsforbindelsen mellem selskaberne. Esben Mols Kabell og Jørn Thomsen Elbo A/S' administrerende direktør har begge oplyst, at bestyrelsen i Jørn Thomsen Elbo A/S ikke er involveret i de daglige driftsmæssige forhold/den daglige ledelse, men udelukkende beskæftiger sig med virksomhedens overordnede forretningsmæssige og økonomiske udvikling. Videre har de begge oplyst, at bestyrelsesarbejdet ikke medfører, at Esben Mols Kabell får kendskab til konkrete kundeforhold eller konkret prissætning.

LaserTryk.dk's køb af driften i Novagraf A/S bevirker ikke, at LaserTryk.dk ud over at være medejere af et medlem af PRINFO Konsortiet, "nu også kontrollere et andet medlem 100 %". LaserTryk.dk's køb medfører, at udelukkende driften fra Novagraf A/S og Novagraf-navnet er ejet af LaserTryk.dk. Det tidligere Novagraf A/S, nu Lorem Ipsum A/S, var også efter overdragelsen deltager i PRINFO Konsortiet.

Der er ingen holdepunkter for at antage, at LaserTryk.dk som led i købet af Novagraf-driften skulle have opnået kendskab til prisoplysninger mv., som stammede fra PRINFO Konsortiet og/eller det tidligere Novagraf A/S, som kunne sætte LaserTryk.dk i stand til at fordreje konkurrencen og true gennemsigtigheden, jf. udbudslovens § 137, stk. 1, nr. 4. Dertil kommer, at det tidligere Novagraf A/S ikke var eller er i besiddelse af prisoplysninger i PRINFO Konsortiets tilbud på Trykkeriaftalen. Selv hvis man rent hypotetisk antog, at LaserTryk.dk havde opnået kendskab til PRINFO Konsortiets priser, ville LaserTryk.dk ikke have mulighed for at justere sine priser på baggrund af den opnåede viden og dermed fordreje konkurrencen. Baggrunden er, at overdragelsen af driften i Novagraf A/S skete efter tilbudsafgivelsen.

## Ad påstand 2

### *Ad afvisningspåstanden*

Moderniseringsstyrelsen har gjort gældende, at klagenævnet ikke har kompetence til at træffe afgørelse på konkurrencelovens område, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 10, jf. § 1, stk. 2 og 3, modsætningsvist. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, der har kompetence til at træffe afgørelser på konkurrencelovens område, jf. konkurrencelovens § 15, stk. 1.

Kailow Graphic har gjort gældende, at klagenævnet har kompetence til at

vurdere, om PRINFO Konsortiet er omfattet af udelukkelsesgrunden i udbudsbetingelsernes punkt 7.2. Der er derfor ikke grundlag for at afvise påstanden.

*Ad realiteten*

Kailow Graphic har gjort gældende, at PRINFO Konsortiet består af konkurrerende virksomheder, hvoraf flere af virksomhederne er i stand til at byde på opgaven. Konstruktionen med PRINFO Konsortiet bevirker, at der kommer færre tilbud på udbuddet, end hvis konsortiedeltagerne havde budt alene eller havde samarbejdet i mindre konsortier.

Medlemmerne af PRINFO Konsortiet er konkurrenter, jf. blandt andet PRINFO Konsortiets redegørelse til Moderniseringsstyrelsen af 27. november 2018, og flere medlemmer af PRINFO Konsortiet er i stand til at byde på og løfte opgaven alene. Dette gør sig blandt andet gældende for Jørn Thomsen Elbo A/S.

Om risikoen for at true gennemsigtigheden og fordreje konkurrencen henledes opmærksomheden i øvrigt på PRINFO Konsortiets redegørelse, hvor det bl.a. er oplyste:

”PrinfoDenmarks A/S har selvstændigt og helt uafhængigt af de enkelte konsortiedeltagere foretaget konsolideringen af de indkomne priser samt optimeret priser og prisstruktur i den endelige tilbudsliste”

og

”Ingen af de enkelte konsortiedeltagere kender de konsoliderede priser og priserne i det endelige tilbud til Moderniseringsstyrelsen. Selvom samtlige deltagere i konsortiet hæfter solidarisk for tilbuddet og den efterfølgende opfyldelse af kontrakten er det alene PrinfoDenmark A/S, der kender de endeligt tilbudte priser.”

Denne ”konsolidering” og ”optimering” af priserne vil føre til færre og dyrere tilbud for ordregiveren og derved fordreje konkurrencen. Det er mærkværdigt, at PRINFO Konsortiets medlemmer, ikke kender hinandens priser, da dette gør dem ude af stand til at vurdere risikoen ved den solidariske hæftelse i konsortiet.

PRINFO Konsortiet overtræder herved konkurrenceloven og er dermed omfattet af udbudsbetingelsernes udelukkelsesgrund i punkt 7.2.

Moderniseringsstyrelsen har gjort gældende, at styrelsen ikke havde pligt eller ret til at udelukke PRINFO Konsortiet fra at deltage i udbudsproceduren, idet der ikke foreligger plausible indikationer for at konkludere, at PRINFO Konsortiet har indgået en aftale med andre økonomiske aktører med henblik på konkurrencefordrejning, jf. udbudslovens § 137, stk. 1, nr. 4.

Moderniseringsstyrelsen havde ikke pligt til at undersøge, om PRINFO Konsortiets konsortiedannelse var i strid med konkurrencereglerne. Vurderingen af, om et samarbejde eller en aftale er i strid med konkurrencelovens § 6 og/eller opfylder betingelserne i lovens §§ 7 og 8 med den virkning, at forbuddet i lovens § 6 ikke gælder, er baseret på komplekse analyser, som kan indeholde vurderinger af de aktuelle konkurrenceforhold på markedet, parternes økonomiske og produktionsmæssige kapacitet samt på de økonomiske effekter af samarbejdet. Derfor varetages håndhævelsen af Konkurrencerådet/Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Det kan ikke forventes, at en normalt påpasselig (gennemsnitlig) ordregiver har mulighed, kompetencer eller ressourcer til at foretage en sådan prøvelse i de mange udbud, hvor der deltager konsortier.

Skulle klagenævnet imidlertid finde, at en ordregiver generelt har pligt til at undersøge, om et konsortiums konsortiedannelse er i strid med konkurrencereglerne, har Moderniseringsstyrelsen imidlertid ikke konkret haft en undersøgelsespligt. Moderniseringsstyrelsen har lagt den modtagne ESPD-dokumentation til grund, og da der ikke på baggrund heraf opstod (eller burde være opstået) tvivl eller begrundet mistanke, blev styrelsens undersøgelsespligt ikke udløst.

PRINFO Konsortiet konsortiesamarbejde medfører under alle omstændigheder effektivitetsgevinster i form af omkostningsbesparelser med den virkning, at konsortiet er lovligt, jf. konkurrencelovens § 8. Konsortiesamarbejdet bevirker, at PRINFO Konsortiet kan give et mere konkurrencedygtigt tilbud, end konsortiedeltagerne ville kunne hver for sig. Der er endvidere ingen holdepunkter for, at konsortiesamarbejdet går længere end nødvendigt for at nå dette mål, jf. konkurrencelovens § 8, stk. 1, nr. 3. Klager har ikke på nogen måde gjort gældende, at det skulle være tilfældet. Endelig giver konsortie-

konstruktionen ikke konsortiedeltagerne mulighed for at udelukke konkurrencen om opgaverne under Trykkeriaftalen, jf. konkurrencelovens § 8, stk. 1, nr. 4. Det er ikke muligt for konsortiet eller dets deltagere at udelukke konkurrencen under Trykkeriaftalen, idet der er tale om en rammeaftale med tre leverandører.

Samlet gøres det således gældende, at konsortiet er lovligt, jf. konkurrencelovens § 8, således at forbuddet mod konkurrencebegrænsning i § 6, stk. 1 ikke finder anvendelse i den konkrete situation.

#### Ad påstand 3-5

Kailow Graphic har ikke gjort særlige anbringender gældende til støtte for disse påstande.

Moderniseringsstyrelsen har gjort gældende, at der ikke er grundlag for at udelukke LaserTryk.dk eller PRINFO Konsortiet fra udbuddet eller at annullere Moderniseringsstyrelsens tildelingsbeslutning.

#### Klagenævnet udtaler:

##### Ad påstand 1

Efter udbudslovens § 137, stk. 1, nr. 4, skal en ordregiver anføre i udbudsbekendtgørelsen, hvis en tilbudsgiver vil blive udelukket fra deltagelse i en udbudsprocedure, fordi ordregiveren har tilstrækkelige plausible indikationer til at konkludere, at tilbudsgiveren har indgået en aftale med andre økonomiske aktører med henblik på konkurrencefordrejning.

Det fremgår af udbudsbetingelsernes pkt. 7.2, at hver tilbudsgiver kun er berettiget til at afgive ét tilbud, og at Moderniseringsstyrelsen – hvis samme juridiske enhed er en del af eller på anden måde deltager i flere tilbud – er berettiget til at anmode tilbudsgiverne om at godtgøre, at samme juridiske enheds deltagelse i flere tilbud ikke har medført en begrænsning af konkurrencen i strid med konkurrenceloven, herunder godtgøre at det ikke har medført en mulighed for gensidigt at påvirke indholdet af de forskellige tilbudsgiveres tilbud. Moderniseringsstyrelsen var forpligtet til at afvise tilbud, hvis den samme juridisk enheds deltagelse i flere tilbud havde medført en konkur-

rencebegrænsning i strid med konkurrenceloven, jf. også punkt 6.1.2 vedrørende udelukkelse i henhold til udbudslovens § 137, stk. 1, nr. 4.

LaserTryk.dk ejer 25 % af selskabet Jørn Thomsen Elbo A/S, som er ét selskab ud af nu 12 selskaber, der indgår i PRINFO Konsortiet. Esben Mols Kabell, der er administrerende direktør og bestyrelsesmedlem i LaserTryk.dk, er også bestyrelsesmedlem i Jørn Thomsen Elbo A/S. Han har oplyst, at han ikke deltager i den daglige ledelse af Jørn Thomsen Elbo A/S, men blot er i bestyrelsen og i den forbindelse deltager i 2-3 årlige møder, hvor selskabets strategi og nøgletal gennemgås. Esben Mols Kabells oplysning om sit arbejde i bestyrelsen for Jørn Thomsen Elbo A/S er bekræftet ved redegørelsen fra Lars Hartung, der er administrerende direktør i Jørn Thomsen Elbo A/S.

Det kan ikke herefter lægges til grund, at den omstændighed, at LaserTryk.dk ejer 25 % af Jørn Thomsen Elbo A/S har medført en begrænsning af konkurrencen ved at påvirke indholdet af tilbuddene fra PRINFO Konsortiet og LaserTryk.dk.

Efter Lars Hartungs redegørelse kan det desuden ikke lægges til grund, at Lone Thomsen, der er kontaktchef hos Jørn Thomsen Elbo A/S, på noget tidspunkt samtidig har været ansat hos LaserTryk.dk eller på anden måde har været tilknyttet selskabet.

Efter de oplysninger, som Moderniseringsstyrelsen har modtaget om Novagraf A/S, lægger klagenævnet til grund, at driften i Novagraf A/S blev overdraget til LaserTryk.dk med virkning fra den 2. januar 2019. Novagraf-navnet blev også overdraget til LaserTryk.dk, og det tidligere Novagraf A/S ændrede navn til Lorem Ipsum A/S. Lorem Ipsum A/S indgik fortsat i PRINFO Konsortiet, men Moderniseringsstyrelsen har den 19. marts 2019 accepteret, at selskabet udtræder af konsortiet, da styrelsen har fundet, at betingelserne i udbudslovens § 147, stk. 1, nr. 2, og stk. 2 og 3, er opfyldt. LaserTryk.dk har således ikke været ejer af aktierne i det tidligere Novagraf A/S (nu Lorem Ipsum A/S) og har derfor ikke kontrolleret selskabet.

Efter det anførte er der ikke grundlag for at konstatere, at LaserTryk.dk gennem ejerskabet af 25 % af aktierne i Jørn Thomsen Elbo A/S har truet genomsigtigheden eller fordrejet konkurrencen under udbuddet.

Klagenævnet tager derfor ikke påstanden til følge.

### Ad påstand 2

#### *Ad afvisningspåstanden*

Efter klagenævnets kendelse om ikke at tillægge klagen opsættende virkning frafaldt Kailow Graphic som nævnt sine oprindelige påstande. Som ny påstand 2 nedlagde Kailow Graphic følgende påstand:

”Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at PRINFO konsortiet strider imod konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101.”

Moderniseringsstyrelsen nedlagde påstand om afvisning, og Kailow Graphic ændrede herefter påstanden til den påstand 2, som fremgår ovenfor, og som har en formulering, der på flere punkter svarer til påstand 1. Dette har dog ikke medført, at Moderniseringsstyrelsen har frafaldet afvisningspåstanden.

Klagenævnet har ikke kompetence at tage stilling til, om konkurrencelovgivningen er overholdt, men når Moderniseringsstyrelsen i udbudsbetingelsernes pkt. 7.2 har fastlagt, at styrelsen – hvis samme juridiske enhed er en del af eller på anden måde deltager i flere tilbud – er berettiget til at anmode en tilbudsgiver om at godtgøre, at samme juridiske enheds deltagelse i flere tilbud ikke har medført en begrænsning af konkurrencen i strid med konkurrenceloven, kan spørgsmålet behandles af klagenævnet som et led i vurderingen af, om tilbudsgiveren er omfattet af udelukkelsesgrunden i bl.a. udbudslovens § 137, stk. 1, nr. 4.

Afvisningspåstanden tages derfor ikke til følge.

#### *Ad realiteten*

Moderniseringsstyrelsen har ikke haft en pligt til at undersøge, om PRINFO Konsortiets konsortiedannelse generelt er i strid med konkurrencereglerne, men styrelsen har som anført efter udbudsbetingelserne haft pligt til at påse, om der var tilstrækkelige plausible indikationer til at konkludere, at en tilbudsgiver har indgået en aftale med andre økonomiske aktører med henblik på konkurrencefordrejning, jf. udbudslovens § 137, stk. 1, nr. 4.

PRINFO Konsortiet har under klagesagen udtalt, at konsortiet ikke bestrider, at enkelte konsortiemedlemmer selv opfylder udbudsbetingelsernes minimumskrav og samtidig råder over et produktionsapparat, der i et vist omfang muliggør levering af de efterspurgte ydelser. Dette kan tale for, at konsortiet ikke er lovligt.

Klagenævnet finder dog ikke anledning til at tilsidesætte Moderniseringsstyrelsen vurdering, hvorefter der ikke er tilstrækkelige plausible indikationer for, at konsortiedannelsen har haft til formål eller haft til følge at fordreje konkurrencen. Klagenævnet har lagt vægt på de foreliggende oplysninger, herunder fra PRINFO Konsortiet om konsortiets mulighed for at optimere det afgivne tilbud, på at Moderniseringsstyrelsen ud over tilbuddet fra PRINFO Konsortiet modtog tilbud fra yderligere syv tilbudsgivere, og på at PRINFO Konsortiet afgav tilbuddet med den næstlaveste pris. PRINFO Konsortiet har således ikke via sin medlemssammensætning truet gennemsigtigheden eller fordrejet konkurrencen.

Klagenævnet tager derfor ikke påstanden til følge.

#### Ad påstand 3 og 4

Kailow Graphic har ikke gjort anbringender gældende til støtte for påstandene. Klagenævnet forstår påstandene om at ekskludere LaserTryk.dk og PRINFO Konsortiet på den måde, at klagenævnet skal udelukke eller diskvalificere LaserTryk.dk og PRINFO Konsortiet fra udbuddet.

Der er efter lov om Klagenævnet for Udbud § 13 ikke hjemmel til, at klagenævnet udelukker eller diskvalificere tilbudsgivere under et udbud.

Klagenævnet afviser derfor påstandene.

#### Ad påstand 5

Da Kailow Graphic ikke har fået medhold i nogen af de øvrige påstande, er der ikke grundlag for at tage annullationspåstanden til følge.

#### Sagsomkostninger

Kailow Graphic har tabt sagen og skal derfor som udgangspunkt betale sagsomkostninger til Moderniseringsstyrelsen. Da Moderniseringsstyrelsen imidlertid ikke har været repræsenteret ved advokat, skal Kailow Graphic ikke betale sagsomkostninger til styrelsen.

Herefter bestemmes:

Påstand 1, 2 og 5 tages ikke til følge.

Påstand 3 og 4 afvises.

Klagegebyret tilbagebetales ikke.

Erik P. Bentzen

Genpartens rigtighed bekræftes.

Heidi Thorsen  
kontorfuldmægtig