

K E N D E L S E

Ketner-Utsch A/S
(advokat Kasper Ingemann Larsen, Hellerup)

mod

Skatteforvaltningen v/Motorstyrelsen
(advokat Annelouise Dalgaard Pedersen, Hellerup)

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 87361-2025 af 6. februar 2025, offentliggjort den 10. februar 2025, udbød Skatteforvaltningen v/Motorstyrelsen ("Motorstyrelsen") som udbud med forhandling efter udbudslovens afsnit II en kontrakt om produktion og levering af nummerplader og tilknyttede ydelser.

Inden for tilbudsfristen den 2. juni 2025 modtog Motorstyrelsen tilbud fra bl.a. Ketner-Utsch A/S ("Ketner").

Ved brev af 4. juni 2025 til Ketner meddelte Motorstyrelsen, at styrelsen havde besluttet at indgå en 10-årig kontrakt med Systemafspærring ApS.

Den 13. juni 2025 indgav Ketner klage til Klagenævnet for Udbud over Motorstyrelsen. Ketner fremsatte ved klagens indgivelse anmodning om, at klagenævnet i medfør af lov om Klagenævnet for Udbud § 12, stk. 2, skulle beslutte, at klagen skulle have opsættende virkning.

Klagenævnet har efter parternes anmodning besluttet ikke at tage stilling til påstanden om opsættende virkning, men i stedet afgøre sagen. Parterne har haft lejlighed til at komme med afsluttende bemærkninger.

Ketner har nedlagt følgende påstande:

Påstand 1

Klagenævnet skal konstatere, at Motorstyrelsen har handlet i strid med udbudslovens § 61, stk. 1, ved at gennemføre udbuddet af en kontrakt om produktion og levering af nummerplader og tilknyttede ydelser som et udbud med forhandling, jf. udbudslovens § 61-66, uagtet betingelserne for at gennemføre udbud med forhandling ikke var opfyldt.

Påstand 2

Klagenævnet skal konstatere, at Motorstyrelsen har handlet i strid med udbudslovens § 42, stk. 1, ved i udbudsmaterialets kravspecifikation at opstille krav nr. K 46, hvorefter de tilbudte nummerplader skal bestå af en ”aluminiumplade fremstillet af aluminiumbånd”.

Påstand 3 (subsidiær til påstand 2)

Klagenævnet skal konstatere, at Motorstyrelsen har handlet i strid med udbudslovens § 42, stk. 2, ved ikke i krav nr. K 46 at ledsage angivelsen af, at de tilbudte nummerplader skal bestå af en ”aluminiumplade fremstillet af aluminiumbånd”, af formuleringen ”eller tilsvarende”.

Påstand 4

Klagenævnet skal konstatere, at Motorstyrelsen har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 samt udbudslovens § 95, stk. 2, ved at klassificere og udbyde aftalen om produktion og levering af nummerplader og tilknyttede ydelser som en kontrakt med en varighed på op til 10 år, uagtet aftalen reelt har karakter af en rammeaftale, der højst kan have en løbetid på 4 år.

Påstand 5

Klagenævnet skal annullere Motorstyrelsens ulovlige udbudsforretning, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 13, stk. 1, nr. 2.

Påstand 6 (subsidiær til påstand 5)

Klagenævnet skal annullere Motorstyrelsens beslutning om at tildele den udbudte kontrakt til Systemafspærring ApS, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 13, stk. 1, nr. 2.

Motorstyrelsen har nedlagt påstand om, at klagen ikke tages til følge.

Klagenævnet har den 17. juni 2025 meddelt Motorstyrelsens kontraktpart, Systemafspærring ApS, at det er muligt at intervenere i sagen, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 6, stk. 3.

Systemafspærring ApS har ikke besvaret klagenævnets henvendelse.

Andre oplysninger i sagen

Sagen omhandler et udbud af produktion og levering af nummerplader og tilknyttede ydelser for Motorstyrelsen med en option for Grønlands Politi, der tidligere har været udbudt i 2015, 2019, 2020 og 2024. Indkøbene i 2015 og 2019 blev udbudt som en rammeaftale efter proceduren begrænset udbud, og indkøbene i 2020 og 2024 blev udbudt som en rammeaftale efter proceduren offentligt udbud. For udbuddene i 2015, 2019 og 2020 havde rammeaftalerne en varighed på 4 år, og i 2024 havde rammeaftalen en varighed på 1 år. Det er oplyst, at udbuddene i 2019 og 2024 blev annulleret. Ved udbuddet i 2015 modtog Motorstyrelsen to tilbud, i 2019 fire tilbud, i 2020 tre tilbud og i 2024 ét tilbud.

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 87361-2025 af 6. februar 2025, offentliggjort den 10. februar 2025, udbød Motorstyrelsen som udbud med forhandling efter udbudslovens afsnit II en kontrakt om produktion og levering af nummerplader og tilknyttede ydelser, hvor der skal produceres og leveres nummerplader til private borgere og virksomheder, til Motorstyrelsens lokation samt til ca. 2.000 synshaller og bilforhandlere, som Motorstyrelsen har autoriseret til at foretage registrering af motorkøretøjer i Danmark. Kontrakten indeholder en option for Grønlands Politi til at indgå aftale om produktion og levering af nummerplader til Grønland. Kontrakten har en varighed på enten syv eller ti år, idet det er muligt at afgive sideordnede bud. Kontrakten har en anslået værdi på 500.000.000 kr. for en kontraktperiode på 10 år, og tildelingskriteriet er laveste pris.

Af udbudsbekendtgørelsen fremgår bl.a.:

”2.1 Procedure

...

Hovedpunkterne i proceduren: Ordregiver forbeholder sig ret til at tildele kontrakten på grundlag af det indledende tilbud. Hvis ordregiver ikke benytter sig af denne mulighed, vil ordregiver efter modtagelse af de indle-

dende tilbud afholde individuelle forhandlingsmøder med alle tilbudsgivere, der rettidigt har afleveret et indledende tilbud. Forhandlingerne gennemføres i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet, og alle tilbudsgivere får tildelt den samme tid til forhandlinger med ordregiver. Der anvendes ikke successive faser med henblik på at begrænse antallet af tilbud der skal forhandles. Efter forhandlingerne kan ordregiver udsende et revideret udbudsmateriale med henblik på et revideret tilbud. Tilbudsgivere vil på samme tid blive informeret herom med opfordring til at afgive revideret tilbud. Ordregiver forebeholder sig ret til at tilføje yderligere forhandlingsrunder og dermed indkalde yderligere reviderede tilbud. Ordregiver yder ikke deltagelsesvederlag til tilbudsgiverne. Proceduren er nærmere beskrevet i udbudsbetingelserne.

...

2.1.4 Generelle oplysninger

... Det bemærkes, at kontraktlængden endnu ikke er fastlagt, idet der indhentes sideordnede tilbud på hhv. en 7-årig og en 10-årig kontrakt. I den forbindelse bemærkes yderligere, at den ovenfor angivende estimerede kontraktværdi relaterer sig til en kontrakt på 10 år. For en 7-årig kontrakt estimeres kontraktsummen til 350 mio. kr. ...”

Af udbudsbetingelserne fremgår bl.a.:

”3.4.2. Særlige vilkår

Der gælder særlige vilkår for opfyldelse af Kontrakten vedrørende følgende:

- Den Økonomiske Aktør er forpligtet til efter indgåelse af nærværende Kontrakt at underskrive vedlagte databehandlersaftale (Bilag 12) for at blive opkoblet til DMR, jf. Bilag 1 Opgavebeskrivelse og Kravspecifikation

...

6. TILBUD

...

6.6. Sideordnede tilbud

Tilbudsgiver skal, som angivet i udbudsbekendtgørelsen, afgive sideordnede tilbud. Tilbudsgiver skal således afgive to tilbud:

- Et tilbud på en 7-årig kontrakt;
- Et tilbud på en 10-årig kontrakt.

Rent teknisk afgives de to sideordnede tilbud som ét tilbud i Udbudssystemet, hvorfor tilbudsdokumenterne alene skal indsendes i ét eksemplar.

De to sideordnede tilbud afgives ved, at der i Bilag 2 angives priser både i felterne vedrørende en 7-årig kontrakt og i felterne vedrørende en 10-årig kontrakt. Uanset at tilbuddet rent teknisk afgives som ét tilbud, skal tilbudsgiver vedstå sig hvert af de to sideordnede tilbud.

...

6.7.1. Tildeling på baggrund af det indledende tilbud

Ordregiver kan tildele kontrakten på baggrund af det indledende tilbud. Tilbudsgiverne kan derfor ikke regne med, at der gennemføres forhandlinger, jf. pkt. 7.

...

Det bemærkes i denne forbindelse, at skemaet med tilbudsgivers identifikation af risiko- og omkostningsfaktorer ikke indgår i det indledende tilbud, men betragtes som et oplæg til forhandlingerne. Tilbudsgiver er bundet af sit indledende tilbud, uanset hvad tilbudsgiver måtte have anført i skemaet som risiko- og omkostningsfaktorer, og indholdet betragtes derfor heller ikke som forbehold.

6.8. Reviderede tilbud

De ændringer, som ordregiver måtte have foretaget i udbudsmaterialet efter afgivelse af det indledende tilbud, vil fremgå med ændringsmarkeringer i et revideret udbudsmateriale.

...

6.8.1. Tildeling på baggrund af revideret tilbud

Ordregiver forbeholder sig ret til at tildele kontrakten på baggrund af et revideret tilbud.

...

7. Forhandling

Forhandlingsfasen løber fra modtagelse af de indledende tilbud og frem til tildeling af kontrakten, jf. pkt. 3.1.

Forhandlingsfasen har som det væsentligste til formål at etablere en hensigtsmæssig dialog mellem ordregiver og tilbudsgiver om indledende tilbud, eventuelle reviderede tilbud og ordregivers udbudsmateriale. Dialogen skal sikre bedst mulig opfyldelse af ordregivers behov, understøtte en effektiv og god konkurrence om kontrakten og reducere misforståelser og fejl.

Forhandlingerne kan omfatte alle forhold inden for de udbudsretlige rammer og principperne om ligebehandling og gennemsigtighed. Forhandlingerne kan ikke føre til ændringer af mindstekrav, grundlæggende elementer samt kriterier for tildeling.

På forhandlingsmøderne vil ordregiver give tilbudsgiverne en indikation af tilbuddets relative placering prismæssigt.

Tilbudsgiver forventes i forhandlingsfasen at redegøre for eventuelle forhold i udbudsmaterialet, som forekommer uhensigtsmæssige, herunder forhold, som vurderes at udgøre væsentlige risiko- eller omkostningsfaktorer, som eksempelvis kan være fordyrende for tilbudsgiveren. Tilbudsgiverne bør i den forbindelse begrunde, hvorfor de pågældende forhold er identificeret som uhensigtsmæssige, ligesom tilbudsgiverne kan foreslå alternativer hertil. Tilbudsgiverne opfordres i denne forbindelse til at anvende skemaet til tilbudsgivers identifikation af risiko- og omkostningsfaktorer, som er offentliggjort sammen udbudsbetingelserne, og vedlægge dette til det indledende tilbud.

Ordregiver henviser dog også til muligheden for at stille spørgsmål undervejs i udbudsprocessen, jf. pkt. 3.6.

7.1. Forhandlingsmøder

...

Ordregiver afholder individuelle forhandlingsmøder med alle tilbudsgivere. Forhandlingerne gennemføres i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet, og alle tilbudsgivere får tildelt den samme tid til forhandlinger med ordregiver.

Ordregiver kan inddrage en tilbudsgivers forslag til ændringer af udbudsmaterialet i forhandlingerne med de øvrige tilbudsgivere. I forhandlingerne med de øvrige tilbudsgivere vil ændringsforslagets præcise ordlyd ikke blive afsløret, og det vil heller ikke blive nævnt, hvilken tilbudsgiver der har foreslået ændringen.

Ordregiver vil ikke uden konkret samtykke oplyse de øvrige tilbudsgivere om løsningsforslag eller andre fortrolige oplysninger, som en tilbudsgiver har givet.

7.2. Temaer og tidsplan for forhandlingsmøder

Indledningsvis vil tilbudsgiver få lejlighed til at præsentere sit tilbud.

Herefter vil ordregiver stille spørgsmål til det indledende tilbuds indhold og afklare eventuelle uklarheder, misforståelser eller uhensigtsmæssigheder.

Derefter skal tilbudsgiver give en tilbagemelding på udbudsmaterialet i forhold til, om der er krav i materialet, der er unødvendigt strenge, eller krav, der er unødvendige og fordyrende for anskaffelsen.

Der vil ikke blive videregivet fortrolige oplysninger fra forhandlingsmødet med tilbudsgiver til de øvrige tilbudsgivere, ligesom tilbudsgiveren ikke vil modtage fortrolige oplysninger fra de øvrige tilbudsgiveres forhandlingsmøder.

Ordregiver har nedenfor oplistet de temaer, som ordregiver særligt finder nødvendige at drøfte med tilbudsgiverne:

- Kontraktbinding/opsigelsesmulighed
- Prisregulering
- Garantiperiode
- Model for overtagelse af sikkerhedslager fra nuværende leverandør

Ordregiver kan i løbet af forhandlingsfasen endvidere tilføje eller ændre de temaer, som ønskes drøftet med tilbudsgiverne. Det kan f.eks. være, at de indledende tilbud giver anledning til at tilføje yderligere temaer til ovenstående.

Derudover kan tilbudsgiverne ligeledes i dokument F Risiko og omkostningsfaktorer komme med forslag til temaer for forhandlingerne, jf. vejledningen i dokumentet.

Endelig dagsorden for forhandlingsmøderne vil blive udsendt til tilbudsgiverne før forhandlingsmøderne.

...

8. EVALUERING AF TILBUD

Kontrakten vil blive tildelt den tilbudsgiver, der afgiver det økonomisk mest fordelagtige tilbud ud fra tildelingskriteriet ”pris”.

Af udbudsmaterialets bilag 1 ”Opgavebeskrivelse og kravspecifikation” fremgår bl.a. følgende:

”1. INDLEDNING

Dette bilag indeholder først en overordnet beskrivelse af den opgave, som Kontrakten vedrører, og af den proces, som opgaven vil være en del af. Derefter følger specifikation af de mindstekrav og krav, som skal opfyldes som led i udførelsen af Kontrakten. Mindstekrav og krav er i pkt. 4 benævnt med forkortelserne "MK" henholdsvis "K" og er nummereret samlet fortløbende.

1.1. MINDSTEKRAV (MK)

Mindstekravene ("MK") skal opfyldes, for at et tilbud er konditionsmæssigt, og der kan ikke tages forbehold for mindstekravene. Mindstekravene kan ikke ændres under udbudsprocessen.

Der skal *ikke* afgives besvarelse på mindstekravene.

1.2. KRAV (K)

Ordregiver forbeholder sig ret til at ændre i Kravene ("K") undervejs i udbudsprocessen, fx på baggrund af forhandlinger eller spørgsmål fra tilbudsgiverne. Dette gælder dog ikke eventuelle Krav, som måtte have karakter af grundlæggende elementer i udbudsretlig forstand.

Kravene i den version af udbudsmaterialet, som ligger til grund for et indledende eller revideret tilbud, som Ordregiver måtte ønske at antage, skal opfyldes i det pågældende tilbud, for at Ordregiver kan antage tilbuddet.

Der skal *ikke* afgives besvarelse på kravene.

2. OPGAVEBESKRIVELSE

En af Kundens opgaver er at sikre, at alle motorkøretøjer i Danmark er registreret korrekt. Til brug for opfyldelsen af denne opgave udbyder Kunden en Kontrakt om produktion og levering af nummerplader og tilknyttede ydelser.

Der skal produceres og leveres nummerplader til:

- De ca. 2.000 synshaller og bilforhandlere, som Kunden har autoriseret til at foretage registreringer af motorkøretøjer i Danmark til virksomheder
- Kundens lokation i Aalborg
- Private borgere.

Kunden har tidligere haft fire motorekspeditioner, men i september 2024 er det politisk besluttet at lukke disse. Motorekspeditionernes opgaver

forventes at blive håndteret af synshallerne og bilforhandlerne. Dog vil der skulle ske leveringer til forventelig én af Kundens lokationer (Aalborg) af særlige typer af nummerplader. Da der er tale om en nylig truffet politisk beslutning, kan der ske ændringer i ovenstående.

Synshaller og bilforhandlere benævnes også ”Eksterne Aktører” eller ”Ekstern Aktør”, alt efter sammenhæng, jf. Kontrakten.

Private borgere benævnes også ”Private Aktører” eller ”Privat Aktør”, alt efter sammenhæng, jf. Kontrakten.

2.1. Digitalt Motor Register (DMR)

Kunden gør brug af sit eget IT-system – **Digitalt Motor Register**, herefter benævnt ”DMR”, som styrer registrering af køretøjer i Danmark.

DMR tilgås via internettet og benyttes af de Eksterne Aktører og Private Aktører til brug for henholdsvis bestilling af nummerpladesæt, nummerplader, registrering og omregistrering af køretøjer, samt af Kunden i forbindelse med håndtering og tildeling af registreringsnumre til nummerpladerne.

I forbindelse med denne Kontrakt vil DMR blive anvendt i samarbejdet mellem Kunden og Leverandøren til styring af Bestillinger og forsendelse af nummerplader.

2.2. Almindelige nummerplader

Specifikationer af de almindelige nummerplader fremgår af pkt. 4.1.

Når et bestilt antal nummerpladesæt er produceret, sendes disse direkte til den modtager, som fremgår af Bestillingen.

En oversigt over forbruget af nummerplader findes i Dokument E – Tidligere forbrug for 2024.

...

2.4. Private Aktører

Via DMR kan en Privat Aktør bestille 3. nummerplader og erstatningsnummerplader til forsendelse til privatadressen.

Derfor skal Leverandøren producere disse nummerplader i overensstemmelse med kravene i pkt. 4.1 og sende dem til den Private Aktør.

En oversigt over forbruget af nummerplader findes i Dokument E – Tidligere forbrug for 2024.

2.5. Option på nummerplader produceret til Grønlands politi

Den udbudte Kontrakt indeholder en option på produktion og levering af nummerplader og tilknyttede ydelser til Grønlands Politi.

En oversigt over forbruget af nummerplader, herunder nummerplader til Grønland, findes i Dokument E – Tidligere forbrug for 2024.

...

4. SPECIFIKATION AF MINDSTEKRAV (MK) OG KRAV (K)

De opstillede mindstekrav (MK) og krav (K) til udformningen af en nummerplade er den overordnede beskrivelse. Den endelige udformning, f.eks. hjørnernes afrunding, dybde på prægning m.v. aftales mellem Kunden og Leverandøren i forbindelse med Kontraktens indgåelse.

...

SKEMA 2 PLADEMATERIALE	
K nr.	Beskrivelse
K 46	Pladematerialet, hvorpå det reflekterende materiale skal aplikeres, skal bestå af en 1,00 mm ± 0,05 mm tyk aluminiumplade fremstillet af aluminiumbånd, kvalitet Al 90, max trækstyrke Rm 145 N/mm².
K 47	Aluminiumspladerne skal være kromatiseret, alternativt eloxeret og valselakeret med en lagtykkelse på 5 my ± 1 my.

...

4.3. Sikkerhed

SKEMA 12 PRODUKTIONSOMRÅDE, LAGEROMRÅDE OG SIKKERHEDSLAGER TIL FÆRDIGE NUMMERPLADER	
K nr.	Beskrivelse
K 67	Produktionsområdet, lagerområdet og sikkerhedslageret af færdige nummerplader skal sikres efter sikringsguidens sikringsniveau 40 med cellesikring 40-C.
K 68	Sikkerhedslager Der skal etableres et særligt lagerlokale til opbevaring af færdige nummerplader.

K 69	Adgangskontrol Der skal være adgangskontrol ved samtlige adgange til produktionsområdet, lagerområdet og sikkerhedslageret til færdige nummerplader. Ved adgangskontrol forstås, at der skal ske en registrering af alle personer, der går henholdsvis ind i og ud fra produktionsområdet, lagerområdet og sikkerhedslageret. Dette gælder både for adgange udefra og for adgange mellem de tre områder samt eventuelle øvrige områder.
K 70	Nødudgange Hvis der er nødudgange fra produktionsområdet, lagerområdet eller sikkerhedslageret, skal disse være aflåste og forsynet med alarmer. Alarmen skal være tilkoblet 24/7, og må således ikke frakobles i normal arbejdstid.
K 71	Brandsikring Det lokale/de lokaler, der benyttes til produktion, lager og sikkerhedslager, skal være brandsikrede i overensstemmelse med BR18 om brandsikring ved nybyggeri. Sikkerhedslageret skal være særskilt brandsikret, så en eventuel brand i produktions- området og/eller lagerområdet i øvrigt ikke kan sprede sig til sikkerhedslageret.

...

4.5. It-system, DMR

Der findes i Bilag 9 Ekstern kommunikation SKAT IP - Teknisk mønster og Bilag 10 DMR Plademodel pr. januar 2024 en beskrivelse af, hvordan kommunikationen mellem Kundens og Leverandørens IT-system gennemføres samt en beskrivelse af it-systemet DMR.

Leverandøren vil i perioden fra underskrift af Kontrakten og forud for Driftsstart kunne stille afklarende spørgsmål og modtage vejledning vedr. kommunikationen mellem DMR og Leverandørens IT-system.

SKEMA 17 KOMMUNIKATION MED DMR	
K nr.	Beskrivelse
K 87	Leverandørens IT-system til håndtering af bestilling, levering og lagerstyring af nummerplader skal kunne kommunikere digitalt med Kundens IT-system, Digitalt Motor Register (DMR), via en af de mulige kommunikationsmetoder i Kundens IT-infrastruktur.

...”

I udkastet til kontrakt står bl.a. følgende:

”2. DEFINITIONER

De nedenfor anførte ord og udtryk har følgende betydning i denne Kontrakt:

...

Bestiller: Kunden, den Eksterne Aktør eller den Private Aktør, som opretter en Bestilling i DMR.

Bestilling: En konkret bestilling, der afgives af Kunden, en Ekstern Aktør eller en Privat Aktør til Leverandøren.

...

Ekstern Aktør: En synshal eller en bilforhandler, der af Kunden er autoriseret til at bestille nummerplader hos Leverandøren og udlevere disse.

...

Leveringsadresse: En konkret adresse, som er angivet i Bestillingen.

...

Privat Aktør: En privat borger eller virksomhed, der bestiller 3. nummerplade eller erstatningsplade til eget brug via DMR.

...

4. KONTRAKTENS YDELSER

4.1. Ydelser

Ydelserne består for Leverandøren i at producere og levere nummerplader til brug i Danmark.

Produktionen og leveringen skal ske i det omfang Kunden, en Ekstern Aktør eller en Privat Aktør afgiver Bestilling herpå.

Leverandøren skal i forbindelse med løsningen af Ydelserne også varetage de administrative arbejdsopgaver, der relaterer sig til udførelsen af en Bestilling og leverance.

4.2. Bestillingsprocedure

Kunden gør brug af sit eget IT-system – **D**igitalt **M**otor **R**egister (DMR).

DMR tilgås via internettet og skal benyttes af;

- Eksterne Aktører eller Private Aktører til brug for Bestilling af nummerpladesæt, nummerplader, registrering og omregistrering af køretøjer.
- Kunden i forbindelse med håndtering og tildeling af registreringsnumre til nummerpladerne.

DMR vil blive anvendt i samarbejdet mellem Kunden, en Ekstern Aktør eller en Privat Aktør og Leverandøren til styring af Bestillinger og forsendelse af nummerplader.

Leverandøren er forpligtet til at modtage elektroniske bestillingsrekvisitioner fra DMR vederlagsfrit, uanset om disse er genereret på baggrund af en Bestilling fra Kunden, en Ekstern Aktør eller en Privat Aktør.

Leverandøren er forpligtet til at kvittere elektronisk via DMR for modtagelsen af bestillingsrekvisitionen.

...

4.3. Leveringsprocedure

Levering skal ske til Kunden eller en Ekstern Aktør.

Levering af 3. nummerplade og erstatningsnummerplade skal dog ske til en Privat Aktør, i det omfang nummerpladen er bestilt til levering til den Private Aktørs adresse.

5. NUMMERPLADER

...

5.3. Ændringer til eksisterende nummerpladetyper

Kunden er til enhver tid berettiget til at gennemføre ændringer til de eksisterende nummerpladetyper.

Den gennemførte ændring kan skyldes, men ikke begrænset til; ny lovgivning, ændringer af standarder, ændring til lystekniske egenskaber m.m.

Den nu ændrede nummerpladetype afregnes til samme pris, som den tidligere udgave af den pågældende nummerpladetype, medmindre Leverandøren kan dokumentere, at den nye fremstillingsproces el.lign. er forbundet med meromkostninger i forhold til den hidtidige fremstillingsproces.

Eventuelle udviklingsomkostninger afholdes af Kunden, jf. pkt. 12.

...

5.5. Sikkerhedslager

Leverandøren er forpligtet til, for egen regning og risiko, at oparbejde et sikkerhedslager.

Såfremt der ved indgåelse af nærværende kontrakt sker skift i aftaleleverandør, vil Leverandøren overtage tidligere leverandørs sikkerhedslager svarende til 3-4 ugers forbrug af nummerplader. Leverandøren er derfor forpligtet til at varetage lagerføring, bestilling og forsendelse af pladerne på Kundens vegne uden beregning. Derimod afregner Kunden direkte med den tidligere leverandør for købet af sikkerhedslageret af nummerplader.

Leverandøren er forpligtet til at sikre, at sikkerhedslageret er oparbejdet på en sådan måde, at de anførte leveringsfrister i pkt. 9.1. til enhver tid kan overholdes.

Kunden kan til et hvert tidspunkt anmode Leverandøren om at angive hvor mange plader, der er på lager.

5.5.1. Sikkerhedslager ved udløb af Kontrakten

Der skal oparbejdes sikkerhedslager i sædvanligt omfang også op til udløbet af Kontrakten, og Leverandøren er forpligtet til at effektuere alle Bestillinger, der er afgivet inden datoen for Kontraktens udløb.

Ved Kontraktens udløb er Leverandøren forpligtet til at sælge færdigproducerede nummerpladerne på sikkerhedslageret (svarende til 3-4 ugers forbrug medmindre Kunden giver besked om andet) til Kunden til de priser, som på det tidspunkt er gældende for Kundens køb under Kontrakten. Kunden sørger for afhentning af det sikkerhedslager, som tilbagekøbes. Leverandøren sørger for at stille det til rådighed forsvarlig pakket og med hver PSTK pakket for sig i alfanumerisk rækkefølge. Sikkerhedslageret skal pakkes i pakker, som størrelsesmæssigt er håndterbare under hensyntagen til almindelige arbejdsmiljømæssige standarder.

Leverandøren tager senest 4 måneder før Kontraktens udløb initiativ til et møde med Kunden, hvor detaljerne om sikkerhedslagerets størrelse, nedpakning og afhentning aftales.

6. OPTION – GRØNLANDS POLITI

Grønlands Politi har mulighed for at indgå aftale om produktion og levering af nummerplader til Grønland, jf. Bilag 1 Opgavebeskrivelse og kravspecifikation og Bilag 11 Tiltrædelse af option – Grønlands Politi.

Optionen kan udnyttes på et hvilket som helst tidspunkt fra og med ikrafttrædelsesdatoen for Kontrakten, men kan ikke have en aftaleperiode, der løber ud over den aftaleperiode, som er gældende for Kontrakten.

7. KONTRAKTENS OMFANG

Når et behov opstår, er Kunden forpligtet til at indkøbe de af Kontrakten omfattede Produkter hos Leverandøren. De i Kontrakten og udbudsmaterialet anførte mængder vedr. forbrug under Kontrakten skal betragtes som vejledende, idet den faktiske driftssituation kan give anledning til ændringer.

Bilag 2 Priser indeholder en angivelse af det estimerede antal, Kunden forventer at købe (med henblik på honorering af afgivne Bestillinger) af de enkelte, prissatte elementer i løbet af Kontraktens løbetid. Estimatet er beregnet med afsæt i Kundens hidtidige indkøb af nummerplader og justeret ud fra forventningerne til fremtidige ændringer i forbruget. I forventningerne til fremtidige ændringer er indeholdt mange usikkerhedsmomenter, der knytter sig til kundens behov og forbrug. I den forbindelse er det særligt følgende forhold, der giver anledning til en stor usikkerhedsmargin: Eventuelle ændringer i regelsættet for brugen af nummerpladerne på danske køretøjer samt udviklingen i køretøjsforbruget, herunder ændring i forbrugernes og virksomhedernes mønster for udskiftning af køretøjer.

...

12.3 Prisregulering

...

Priserne er faste for Bestillinger, der afgives indtil 6 måneder efter Driftsstart. Herefter reguleres priserne i opad- eller nedadgående retning hver 6. måned.

Første regulering sker således [1. september 2026], og reguleringen følger indeksudviklingen i perioden fra [4. kvartal 2025] til [1. kvartal 2026] (begge inklusive). Reguleringen sker på baggrund af gennemsnittet af de månedlige indekstal i den pågældende periode for så vidt angår de indeks, hvor der offentliggøres tal månedsvis. Reguleringen sker på baggrund af gennemsnittet af de kvartalsvise indekstal i den pågældende periode for så vidt angår de indeks, hvor der offentliggøres tal kvartalsvis. For udregning af baseline (gammelt indekstal) for startindeks, beregnes gennemsnittet af [2. kvartal 2025] til og med [3. kvartal 2025].

Ved første prisregulering opdeles den samlede pris pr. nummerplade i tre priselementer på henholdsvis 40, 30 og 30 procent, der prisreguleres efter følgende indeks:

- 40 procent reguleres efter Danmarks Statistiks prisindeks for indenlandsk vareforsyning (PRIS1121), ”76 Aluminium og varer deraf”;
- 30 procent reguleres efter Danmarks Statistiks producentprisindeks for varer (PRIS4321), Kategori C: Fremstillingsvirksomhed, Branche: 25: Jern- og metalvareindustri, undtagen maskiner og udstyr, Hjemmemarked; og
- 30 procent reguleres efter Danmarks Statistiks indeks for tjenesteydelser (PRIS1515), 49.41 Vejgodstransport,

Ved de efterfølgende prisreguleringer anvendes samme princip, dog således at de enkelte priselementer reguleres efter det respektive indeks på baggrund af den pris, som blev fastsat ved seneste prisregulering. ...

Leverandøren er ansvarlig for, at priserne reguleres i opad- eller nedadgående retning i overensstemmelse med ovenstående og skal således give Kundens kontraktstyringsteam besked herom samt dokumentation i form af screenshots af de pågældende indeks for den omhandlede periode i god tid og senest 30 Kalenderdage før prisændringens ikrafttræden med henblik på godkendelse af reguleringens størrelse. Hvis Kundens kontraktstyringsteam gives besked om prisregulering senere end 30 Kalenderdage før den dato, hvor prisreguleringen skal træde i kraft ([1. marts eller 1. september]), har Leverandøren ikke krav på, at prisreguleringen får virkning før 30 Kalenderdage efter beskeden, hvis der er tale om prisregulering i opadgående retning. Hvis der er tale om prisregulering i nedadgående retning, kan Kunden kræve, at prisreguleringen får virkning fra det tidspunkt, hvor den burde være trådt i kraft, hvis den var blevet varslet rettidigt ([1. marts eller 1. september]).”

Den 19. februar 2025 offentliggjorde Motorstyrelsen bekendtgørelse nr. 110219-2025 med meddelelse om ændring af enkelte datoer i udbudsprocessen.

Ketner fremsendte anmodning om prækvalifikation inden udløb af fristen den 11. marts 2025.

Den 13. marts 2025 meddelte Motorstyrelsen, at Ketner var blevet prækvalificeret til at afgive tilbud. Ketner afgav indledende tilbud inden udløbet af fristen den 15. april 2025 og blev herefter inviteret til forhandlingsmøde af

Motorstyrelsen. Forhandlingsmødet blev afholdt den 5. maj 2025. Af referatet fra forhandlingsmødet fremgår bl.a.:

” ...

Dagsorden	Kommentarer
Sikkerhedslager ved udløb	Kontraktens pkt. 5.5.1
Det fremgår af Kontrakten, at ved dennes udløb er Leverandøren forpligtet til at sælge færdigproducerede nummerplader (svarende til 3-4 ugers forbrug) til Kunden for 60 pct. af prisen, som på det tidspunkt er gældende for Kundens køb under Kontrakten. Ordregiver ønsker at drøfte, om Ketners manglende adressering af dette spørgsmål betyder, at modellen med en tilbagekøbspris på 60 % er OK.	Ordregiver oplyste, at man tilstræbte, at overdragelsen af sikkerhedslageret ikke medfører et tab eller fortjeneste for den leverandør, der træder ud af kontrakten. Ketner påpegede, at det handler om at reducere en risiko for den afgående leverandør. Ketner foreslog, at afsnittet præciseres bl.a. med en initiativpligt til at gennemføre et ophørsmøde, hvor det aftales konkret, hvordan overtagelsen skal finde sted. Ketner tilkendegav, at det ikke var afgørende, om tilbagekøbsprisen lå på 60 % eller 80 %, men at det vigtigste er at kende præmissen. Ketner nævnte, at det kan være svært at planlægge den praktiske håndtering af overdragelsen allerede nu, og at ordregiver med fordel kunne overveje at betale overdragelsesomkostningerne og aftale nærmere om den praktiske håndtering, når udløb af kontrakten nærmer sig, hvis det bliver relevant. Således undgår man, at det bliver en risiko, der skal tages højde for hos tilbudsgiver.

Forsendelsesmønster	Kontraktens pkt. 10
----------------------------	----------------------------

Ordregiver bliver anbefalet at fastsætte et minimumsindhold i hver forsendelse, for at undgå små forsendelser med 1 eller 2 plader. Udover at det vil medføre færre forsendelser og mindre emballageforbrug vil Ordregiver gerne drøfte hvilke, fordele Ketner ellers ser, såfremt dette iværksættes, herunder hvordan overholdelse af leveringsfristerne sikres.	Ordregiver medgiver, at forslaget giver mening både økonomisk og miljømæssigt, men ser derudover en ret væsentlig udfordring i forhold til overholdelse af leveringsfristerne pga. følgende forhold: Pladeoperatørerne sætter selv en grænse for minimum og maksimum bestillinger. Når de når deres minimum, sender systemet automatisk en bestilling, og det kan være på fx 1, 5, 100 eller et helt tredje antal pladesæt af den pågældende type. Nogle pladeoperatører betaler, når de får pladerne leveret, og andre betaler når de bruger dem. Synshaller skal f.eks. stille alle typer af nummerplader til rådighed, og betaler derfor først, når pladen anvendes. Bilforhandlere må selv vælge, hvilke plader de har på lager (dog skal de have valgte plader både med og uden EU-logo), og derfor skal de betale for pladerne, når de får dem leveret. Ketner oplyser, at det er dyrt at håndtere de små bestillinger. Ketner har forventet, at med lukningen af Motorstyrelsens ekspeditioner vil antallet af små bestillinger stige, da Ketner vurderer, at de bestillinger, som nu håndteres i motorekspeditionerne, primært er små bestillinger. Ordregiver påpeger, at det ikke nødvendigvis er tilfældet, da opgaven overtages af pladeoperatørerne. Forhandlerne kan på nuværende tidspunkt komme og købe plader hos ekspeditionerne, hvis de fx får en stor samlet bestilling, som de ikke kan/vil tage af deres almindelige lager. Så der kan godt i ekspeditionerne være afhentning/køb af fx 50-100 nummerplader på én gang. Endvidere påpegede ordregiver, at det er svært at stille et krav om minimumsindhold, fordi der ikke er minimumskrav til pladeoperatørernes lager, og det vil give en større lagerbinding for forhandlerne, hvis man indførte dette.
---	---

Prisregulering	Kontraktens pkt. 12.3
Prisreguleringen tager udgangspunkt i udviklingen i Danmarks Statistiks Producentprisindeks: • producentprisindeks for varer (PRIS4015) • Kategori C: Fremstillingsvirksomhed	Ketner har foreslået, at prisreguleringsbestemmelsen ændres, så den i højere grad reflekterer ændringer i råvarepriserne. Ordregiver forstår, at jo mere præcist prisreguleringsbestemmelsen rammer leverandørens virkelighed, desto mindre risikotillæg skal der formentlig lægges på prisen. Ordregiver

• Branche: 25: Jern- og metalvareindustri, undtagen maskiner og udstyr • Hjemmemarked • Indeks Da Ketner opfordrer til en ændring af prisreguleringsbestemmelsen, opfordrer Ordregiver Ketner til at fremlægge forslag til en konkret prisreguleringsmodel, som kan imødekomme, at Tilbudsgiver ikke ser sig nødsaget til at pålægge priserne et risikotillæg. I den forbindelse opfordrer Ordregiver Ketner til at synliggøre den økonomiske effekt heraf ved så konkret som muligt at indikere den forventede effekt af en sådan ændring på tilbudsgivers pris-sætning i det reviderede tilbud.	er interesseret i skarpe priser, men der kan også være en interesse i at undgå priser, der svinger for meget. Ketner påpegede, at det er en lang kontrakt, og hvis prisreguleringen ikke er god, kan konsekvenserne blive høje. Endvidere påpegede Ketner, at indekset PRIS4015 er blevet erstattet af PRIS4321. Ketner har vænnet sig til årlig regulering, men foretrækker, at det er oftere. Ketner foreslår, at prisreguleringen kan inddeles ud fra følgende fordeling: • 60 pct aluminium • 15 pct løn • 15 pct. transport (ændring i overensstemmelse med ændringer i den konkrete transportleverandørs priser) • 10 pct nettoprisindeks Det drøftes, hvilke(t) beløb der skal reguleres efter i kontraktperioden (udover første regulering): Ovenstående procentdele ud af det samlede beløb, eller opdelt i de fire delelementer, så der reguleres "videre" på det regulerede beløb, som inden første regulering udgjorde fx 60 % af den oprindelige samlede pris. Ketner foreslår, at der indsættes et eksempel i kontrakten, som illustrerer, hvordan prisreguleringen vil ske i praksis, da det er afgørende, at der for begge parter er klarhed over bestemmelsen og opgørelsesmetoden. Afsnit 12.3 i kontrakten drøftes, og ordregiver bekræfter, at det er korrekt forstået, at prisreguleringer i opadgående retning alene kan have virkning for fremtiden, mens prisreguleringer i nedadgående retning godt kan have virkning tilbage i tid. Dette skyldes, at det er leverandøren, der har ansvaret for at varsle og få iværksat prisreguleringer, hvorfor ordregiver har behov for at sikre sig mod, at prisreguleringer i nedadgående retning glemmes. Ketner indikerede, at ændring af prisreguleringsbestemmelsen formentlig vil kunne have en eller anden betydning for prisen (afhængigt af den endelige model og af eventuelle øvrige ændringer i materialet), men
--	--

	kunne ikke imødekomme ønsket om en nærmere indikation af, hvor stor en betydning det måtte forventes at kunne have for prisen.
--	--

Kontraktbinding/opsigelse	Kontraktens pkt. 8.1-8.2
Ordregiver har udfærdiget udbuddet med mulighed for afgivelse af sideordnede tilbud på hhv. en 7-årig og en 10-årig kontrakt. Der er indsat en begrænset adgang for ordregiver til at opsigse kontrakten. Ketner har ikke kommenteret disse kontraktvilkår, og ordregiver ønsker derfor kort at drøfte, om dette er udtryk for, at der ifølge Ketner ikke er forhold i disse bestemmelser, som med fordel kan ændres.	Formuleringen er blevet indsnævret så ordregiver ikke har fri opsigelse, som angivet tidligere. Ketner gav udtryk for, at ordregivers opsigelsesadgang ikke er en udfordring. Samtidig nævnte Ketner, at selvom kontrakten løber over mange år, kan den stadig håndteres af en seriøs og troværdig leverandør, især hvis prisreguleringsbestemmelsen er hensigtsmæssig.

Garantiperiode	Kontraktens pkt. 22.2.2
Ordregiver har fastsat en produktgaranti på 10 år. Ketner har ikke kommenteret dette kontraktvilkår, og ordregiver ønsker derfor kort at drøfte, om dette er udtryk for, at der ifølge Ketner ikke er forhold i denne bestemmelser, som med fordel kan ændres.	Ketner er vant til at tilbyde en produktgaranti på 10 år, og fastholder den kvalitet, som de tilbyder i dag, så det er ikke et problem.

Hologram	Bilag 1 – K54
Dialog vedr. indførelse af nyt hologram, hvor Motorstyrelsen er indehaver af ophavsretten.	I 2010 blev det drøftet, om nummerpladerne skulle have flere sikkerhedsfeatures. Ketner tilbød dengang at lægge en hologramstribе ind for 0 kr. Det er dog et standardhologram, som alle principielt kan købe, så det er meget nemt at skaffe og dermed få en falsk nummerplade til at se mere legitim ud. Ligesom der er design på tal og bogstaver, kan man have eget hologram – uanset leverandør – med den ekstra sikkerhed, der kan ligge deri. Ordregiver noterede sig Ketners input.

Ketners supplerende kommentarer	
Sikkerhedsstillelse Prøveplade	Ketner påpegede afslutningsvis, at det underer dem, at der ikke stilles krav om sikkerhedsstillelse og levering af prøveplader i tilbudsfasen med henblik på at sikre kvaliteten hos en eventuel ny leverandør.

	Ordregiver noterede sig Ketners input.
--	--

Ordregivers tilbagemelding på tilbud	
Ordregiver kommer med en indikation af, hvordan Ketners indledende tilbud placerer sig og dermed, hvor Ketner med fordel kan optimere sit tilbud.	Ordregiver oplyste, at Ketner har den højeste pris på begge de sideordnede løsninger. Prisen (evalueringsteknisk pris) ligger samtidig meget langt fra laveste pris og der er derfor et oplagt optimeringspotentiale. Derfor opfordrede ordregiver Ketner til at gentænke prissætningen, da der skal en hel del til, for at komme på niveau med konkurrencen. Det er prisen på de almindelige nummerplader, Ketner skal fokusere på. Ordregiver understregede, at tilbagemeldingen i forhold til tilbuddets placering er et øjebliksbillede ud fra de indledende tilbud, og at det ikke er til at forudse, hvordan konkurrerende tilbud lægger sig prismæssigt i det reviderede tilbud.

...”

Den 16. maj 2025 fremsendte Motorstyrelsen opfordring til Ketner om at afgive revideret tilbud. Af brevet fremgår bl.a.:

”2. Udbudsmaterialet

På baggrund af de input, ordregiver modtog under forhandlingsmøderne, har ordregiver valgt at foretage justeringer af udbudsmaterialet på nedenstående punkter.

2.1. Sikkerhedslager

Ordregiver har valgt at gå tilbage til den model for håndtering af sikkerhedslager ved opstart og udløb af Kontrakten, som fremgik af det oprindelige udbudsmateriale. Dette medfører følgende ændringer:

- Pkt. 5.5 i Kontrakten ændres tilbage, således at en eventuel ny leverandør ved Driftsstart ikke modtager vederlag for håndtering og udsendelse af de nummerplader, som overtages fra hidtidig leverandørs sikkerhedslager.
- Pkt. 5.5.1 i Kontrakten ændres tilbage, således at leverandøren ved Kontraktens ophør (i tilfælde af leverandørskifte) modtager

fuld betaling for nummerpladerne på sikkerhedslageret til den pris, som på det tidspunkt er gældende for Kontrakten. Derudover er det præciseret, at sikkerhedslageret skal svare til 3-4 ugers forbrug, medmindre Kunden giver besked om andet. Endelig er der tilføjet overordnede informationer om, hvordan overdragelsen af sikkerhedslageret til den tid skal ske, ligesom det er tilføjet, at Leverandøren senest 4 måneder før Kontraktens udløb skal tage initiativ til et møde med Kunden, hvor detaljerne om sikkerhedslagerets størrelse, nedpakning og afhentning aftales.

- Bilag 2 Priser er tilrettet, så der ikke længere er et felt til angivelse af pris for håndtering af overtaget sikkerhedslager.
- Beskrivelsen af evaluering, som fremgår nedenfor i pkt. 4 træder i stedet for beskrivelsen af evalueringen i udbudsbetingelserne. Beskrivelsen er justeret, så der ikke indgår pris for håndtering af overtaget sikkerhedslager i evalueringen.

2.2. Prøveeksemplarer af nummerplader

I pkt. 22.1.1 er det blevet præciseret, at prøveeksemplar af de færdige nummerplader omfatter en almindelig serienummerplade og en historisk nummerplade. Prøveeksemplarerne forventes at skulle produceres som PSTK 14, jf. skema 1 i Bilag 1, for så vidt angår serienummerpladen og type 5.5, jf. Bilag 7, for så vidt angår historiske nummerplader.

2.3. Prisregulering

I pkt. 12.3 i Kontrakten er prisreguleringsbestemmelsen ændret, så den afspejler følgende:

- Prisregulering skal ske halvårligt efter følgende tre indeks:
 - Danmarks Statistiks prisindeks for indenlandsk vareforsyning (PRIS1121), ”76 Aluminium og varer deraf” (der offentliggøres månedlige tal);
 - Danmarks Statistiks producentprisindeks for varer (PRIS4321), Kategori C: Fremstillingsvirksomhed, Branche: 25: Jern- og metalvareindustri, undtagen maskiner og udstyr, Hjemmemarked (der offentliggøres månedlige tal);
 - Danmarks Statistiks indeks for tjenesteydelser (PRIS1515), 49.41 Vejgodstransport (der offentliggøres kvartalsvise tal).
- Ved første regulering opdeles prisen for hver af de tre typer af nummerplader i 3 dele - 40 %, som reguleres efter det førstnævnte indeks og 30 % efter hver af de to andre. Ved alle efterfølgende

reguleringer bruges ikke opdeling af den samlede, regulerede pris i 40/30/30 %, men der reguleres derimod videre på hvert af de tre priselementer for den pågældende nummerplade.

- For de to indeks, der har månedlige tal, reguleres efter gennemsnittet af de månedlige tal for den omhandlede periode, og for transportindekset reguleres efter gennemsnittet af de to kvartalers tal for den omhandlede periode.

Derudover er der tilføjet et underbilag til Bilag 2 Priser, som skal benyttes ved prisregulering, og som indeholder et eksempel på, hvordan prisreguleringen skal foregå i praksis.”

Ketner afgav endeligt tilbud inden tilbudsfristens udløb den 2. juni 2025.

Ved brev af 4. juni 2025 til Ketner meddelte Motorstyrelsen, at Motorstyrelsen havde besluttet at indgå en 10-årig kontrakt med Systemafspærring ApS, idet virksomheden havde afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Af Motorstyrelsens evalueringsnotat fremgår bl.a. følgende:

”Udbuddet er gennemført som et udbud med forhandling, jf. udbudslovens § 61, stk. 1, litra a og c.

Baggrunden herfor er kontaktens art og kompleksitet, som særligt skyldes, at der er tale om en meget speciel kontraktgenstand, som der ikke findes andre aftagere af (hverken offentlige eller private) i Danmark. Dette medfører, at der kun er én etableret leverandør (ordregivers eksisterende leverandør), som i forvejen producerer varer, som lever op til ordregivers saglige og nødvendige krav. Ganske vist findes der aftagere af nummerplader i andre lande, men disse nummerplader adskiller sig på flere punkter fra danske nummerplader, hvorfor produktionen ikke uden videre kan omstilles til at dække ordregivers behov.

Ordregiver har forud for udbuddets offentliggørelse gennemført en markedsdialog med både eksisterende leverandør og potentielle nye aktører. Markedsdialogen har givet værdifulde input til forberedelsen af udbudsgrundlaget, men ordregiver har samtidig konstateret, at visse (navnlig kontraktuelle) forhold har være vanskelige at afdække i en markedsdialog, hvor potentielle tilbudsgivere endnu ikke er sikret adgang til udbuddet – og hvor nye aktører ikke har det fulde overblik over opgavens indhold og omfang. Dette skyldes, at aktørerne på tidspunktet for markedsdialogen typisk endnu ikke er så langt i afklaringer med eventuelle samarbejdspartnere og underleverandører, at input til ordregiver om fx prisreguleringer mv. er tilstrækkelig sikkert funderet til, at ordregiver på baggrund af dette og input fra den eksisterende leverandør kan forvente at fastlægge alle kontraktvilkår hensigtsmæssigt uden yderligere input.

Forhandlingsmøder med tilbudsgiverne i udbudsprocessen blev derfor ved tilrettelæggelsen af udbuddet vurderet at være afgørende for muligheden for dels at opnå det bedst mulige kontraktgrundlag (og derved bedst mulige priser uden at gå på kompromis med kvalitet og relevante kontraktuelle rettigheder), dels at sikre effektiv konkurrence om kontrakten.

...

3. TILBUDS- OG FORHANDLINGSFORLØB

Ved udløb af tilbudsfristen for indledende tilbud var der indkommet tilbud fra begge tilbudsgivere.

Sammen med tilbuddene afgav begge tilbudsgivere et dokument med angivelse af de risiko- og omkostningsfaktorer samt øvrige oplysninger, som tilbudsgiverne vurderede relevante for de kommende forhandlingsmøder.

På baggrund heraf blev der afholdt forhandlingsmøder med begge tilbudsgivere. Efter forhandlingsmøderne blev der udsendt revideret udbudsmateriale samt indkaldt reviderede tilbud. Ordregiver forbeholdt sig ret til at antage et revideret tilbud.

Begge tilbudsgivere afgav reviderede tilbud inden for fristen herfor.”

Øvrige oplysninger

Motorstyrelsen havde inden iværksættelsen af udbuddet udarbejdet et notat dateret 26. juni 2024 om, hvorvidt der skulle udbydes en kontrakt eller rammeaftale. Af notatet fremgår bl.a.:

”Problematik og konklusion

I forbindelse med det forestående udbud af levering af nummerplader til Motorstyrelsen skal det afklares, om indkøbet skal udbydes som en kontrakt eller en rammeaftale.

Sondringen har betydning for, hvor lang kontraktperioden kan være, ligesom den har betydning for, om der skal sættes et maksimum på, hvor mange penge, der kan købes for i kontraktperioden.

Selvom indkøbet hidtil har været udbudt som en rammeaftale, og kontraktgrundlaget har visse umiddelbare fællestræk med en sådan, er konklusionen, at der juridisk set ikke behøver at være tale om en rammeaftale, men at opgaven derimod kan udbydes som en kontrakt.

Faktuelle forhold

Motorstyrelsen har ansvaret for, at borgere og virksomheder i Danmark kan købe nummerplader, som lever op til de krav, som er nødvendige for at understøtte registrering, afgiftsopkrævning og kontrol af motorkøretøjer indregistreret i Danmark.

Administrations- og Servicestyrelsen gennemfører med jævne mellemrum udbud for Motorstyrelsen af et kontraktgrundlag, som sikrer anskaffelse af disse nummerplader.

Forbruget af nummerplader varierer, da det afhænger af antallet af motorkøretøjer, som borgere og virksomheder i Danmark vælger at anskaffe og dermed indregistrere. Der vil derfor aldrig kunne fastlægges et fast antal nummerplader, som skal anskaffes inden for en nærmere angiven fremtidig periode.

Der vil altid kun kunne være én leverandør af nummerplader til Motorstyrelsen (og dermed til slutbrugerne), idet kun én leverandør kan være koblet på Digitalt Motor Register (DMR). Dermed har Motorstyrelsens leverandør af nummerplader en eksklusiv ret til salg af samtlige nummerplader, som skal anskaffes i kontraktperioden.

...

Opgaveflowet er som følger:

- Leverandørens IT-system anmoder DMR om at få fx 1.000 registreringsnumre til produktion af 1.000 sæt nummerplader af en nærmere angiven type.
- DMR accepterer, idet der angives, hvilke registreringsnumre (fx BB 10.000 til BB 10.999), der skal produceres.
- Leverandøren iværksætter produktion af de angivne nummerplader og lægger dem på eget lager.
- DMR opdateres med den angivne produktion.
- Bestilleren opretter en ordre i DMR med angivelse af nummerpladetype, antal, leveringssted mv.
- DMR afleverer ordren på Motorstyrelsens FTP-GW.
- Leverandørens IT-system henter ordren på Motorstyrelsens FTP-gateway. Der udveksles kvitterings-filer.

- Leverandøren pakker ordren med det bestilte antal nummerplader af den pågældende type og påfører leveringsadresse.
- Pakken afsendes fra Leverandøren. Samtidig sender Leverandørens IT-system besked til DMR om, hvilke registreringsnumre der er pakket for ordren. I samme besked til DMR afgives besked om, at pakken er afsendt. Herved skifter ordren status til 'afsendt' i DMR.
- Fragtmand bringer den pakkede ordre ud til Bestilleren.
- Når Bestilleren har modtaget ordren, kvitterer Bestilleren herfor i DMR, medmindre Bestilleren er en Privat Aktør.
- Leverandøren sender en specificeret e-faktura til Motorstyrelsen for de nummerplader, der er afsendt i den forløbne måned.
- Motorstyrelsen validerer fakturaen med DMR.
- Motorstyrelsen overfører fakturabeløbet til Leverandøren.

I tilfælde af leverandørskifte er der behov for en meget lang implementeringsperiode, idet der skal sikres såvel korrekt opkobling og håndtering af DMR, som opbygning/etablering af faciliteter til produktion af nummerplader, der lever op til de danske krav, som på flere punkter adskiller sig fra, hvad der gælder for diverse udenlandske nummerplader. Endelig skal der være produceret et sikkerhedslager af nummerplader, som er klar til kontraktstart.

Leverandøren er forpligtet til at opretholde et sikkerhedslager af nummerplader i hele kontraktperioden. Ved aftaleforholdets ophør overtager Motorstyrelsen eller en evt. ny leverandør sikkerhedslageret.

Hidtil har kontraktgrundlaget for anskaffelse af nummerplader været udbudt som rammeaftaler.

...

Konkret juridisk vurdering

Når det i beskrivelsen af processen vedrørende nummerplader fremgår, at der "bestilles" nummerplader, og at "ordrerne" afsendes mv., leder det umiddelbart tanken hen på en rammeaftale.

Der er dog flere andre – og mere væsentlige – faktorer, der taler for at anse kontraktgrundlaget som en kontrakt i stedet for en rammeaftale:

- Der vil i sagens natur være tale om en eksklusiv ret for leverandøren til at afsætte nummerpladerne, idet der slet ikke er mulighed for at koble andre leverandører til systemet på samme tid. Dette er samtidig årsagen til kravet om sikkerhedslager samt til den store bod, Leverandøren ifalder, hvis der er forsinkelse i opstarten. Det vil således ikke være muligt med kortere varsel at dække behovet hos en anden leverandør, hvis der opstår forsinkelse eller andre leveringsproblemer. Leverandøren er derfor sikret hele forbruget af nummerplader i kontraktperioden.
- Leverandøren er forpligtet til ved kontraktstart at have et sikkerhedslager af nummerplader klar. Hvis der sker leverandørskifte ved udløbet af kontraktperioden, er Motorstyrelsen forpligtet til enten direkte eller via den nye leverandør (den endelige udformning af forpligtelsen er i skrivende stund ikke afklaret) at aftage hele sikkerhedslageret fra den eksisterende leverandør. Dermed foreligger der allerede fra starten en gensidigt bebyrdende aftale. Priserne er desuden fastlagt fra starten.
- Leverandøren er ikke garanteret en mindsteomsætning (bortset fra salg af sikkerhedslageret), hvilket dog blot svarer til situationen i Remondis-sagen, hvor Klagenævnet ikke fandt, at dette forhold medførte, at kontraktgrundlaget skulle klassificeres som en rammeaftale i stedet for en kontrakt.
- Ligesom i Remondis-sagen består usikkerheden med hensyn til endeligt omfang af kontrakten i, at forbruget kan påvirkes af borgernes valg (forbrugsmønsteret for køretøjer) og eventuel ændret retlig regulering af brugen af nummerplader. Klagenævnet fandt som bekendt ikke i Remondis-sagen, at dette gjorde kontraktgrundlaget til en rammeaftale. Der forekommer ikke at være momenter til stede, som tilsiger, at vurderingen skulle falde anderledes ud i forhold til nummerplader.

På baggrund af en samlet vurdering af ovenstående konkluderes det, at kontraktgrundlaget har karakter af en kontrakt og ikke en rammeaftale.”

Parternes anbringender

Ad påstand 1

Ketner har gjort gældende, at der ikke har været grundlag for, at Motorstyrelsen gennemførte udbuddet af nummerplader som et udbud med forhandling.

En accept af, at en standardiseret vareanskaffelse som nummerplader vil kunne udbydes som udbud med forhandling, vil i princippet betyde, at alle varekontrakter vil kunne danne grundlag for et forhandlingsudbud, hvilket ikke har været formålet med udbudslovens § 61 og den bagvedliggende bestemmelse i udbudsdirektivet.

Det følger af udbudslovens § 61, stk. 1, at en ordregivende myndighed kun i særlige tilfælde er berettiget til at gennemføre et udbud som udbud med forhandling.

Det er ligeledes slået fast i klagenævnets kendelse af 7. marts 2022, Albertslund Tømrer og Snedker A/S m.fl. mod Albertslund Kommune, at § 61, stk. 1, skal fortolkes indskrænkende, og at ”forhandlingsudbud ikke kan anvendes, medmindre et udbud uden forhandling med sandsynlighed ikke kunne føre til et tilfredsstillende resultat.”

I forhold til Motorstyrelsens udbudte kontrakt er der ikke noget, der tilsiger, at Motorstyrelsen ikke ville have kunnet opnå et tilfredsstillende resultat ved at gennemføre udbuddet som et offentligt eller begrænset udbud. Motorstyrelsen gennemførte udbud af den tilsvarende anskaffelse i 2015, 2019, 2020 og 2024 som offentligt eller begrænset udbud.

Motorstyrelsen har i udbudsmaterialet ikke oplyst og begrundet med hvilken hjemmel, Motorstyrelsen valgte at gennemføre udbud med forhandling. Dette må i overensstemmelse med klagenævnets praksis tillægges bevismæssig betydning, jf. klagenævnets ovennævnte kendelse af 7. marts 2022.

Den udbudte kontrakt vedrører en standardiseret vareanskaffelse, som ikke har fordret, at leverandørerne har skullet tilpasse deres allerede tilgængelige løsninger til Motorstyrelsens behov, jf. udbudslovens § 61, stk. 1, nr. 1, litra a). Den udbudte kontrakt har reelt karakter af en rammeaftale og ikke en kontrakt, jf. påstand 4, hvorfor der i overensstemmelse med klagenævnets praksis påhviler Motorstyrelsen en særlig tung bevisbyrde i forhold til, at betingelserne for at kunne gennemføre udbud med forhandling har været opfyldt.

Der er heller ikke særlige omstændigheder forbundet med kontrakten, herunder i forhold til art, kompleksitet eller de retlige og finansielle forhold, jf.

udbudslovens § 61, stk. 1, nr. 1, litra c). Det er derimod et gentagelsesudbud af en helt traditionel leverandøraftale med få veldefinerede varer.

For så vidt angår Motorstyrelsens angivelse i udbudsbetingelserne af, at forhandlingerne havde til formål at sikre en ”hensigtsmæssig dialog mellem ordregiver og tilbudsgiver om indledende tilbud, eventuelle reviderede tilbud og ordregivers udbudsmateriale”, og at ”Dialogen skal sikre bedst mulig opfyldelse af ordregivers behov, understøtte en effektiv og god konkurrence om kontrakten og reducere misforståelser og fejl”, er der tale om helt sædvanlige og generelle hensyn, som ikke i sig selv kan retfærdiggøre, at et udbud gennemføres som udbud med forhandling.

Udbuddet blev gennemført med tildelingskriteriet ”pris”, og der har således ikke været grundlag for at give tilbudsgiverne mulighed for at optimere deres tilbud i forhold til andre elementer end prisen. Det kan da også konstateres, at det forhandlingsmøde, der blev gennemført af Motorstyrelsen med Ketner, havde en varighed på blot en time og reelt ikke omfattede drøftelser om andre elementer i Ketners tilbud end den tilbudte pris.

Motorstyrelsens interne evalueringsnotat er dateret næsten 4 måneder efter, at udbuddet blev igangsat. Notatet kan derfor ikke tillægges betydning i forhold til vurderingen af, om betingelserne for at gennemføre udbud med forhandling har været opfyldt.

Størrelsen af det relevante leverandørmarked har heller ikke kunnet begrunde Motorstyrelsens anvendelse af udbud med forhandling. Der har været reel konkurrence ved Motorstyrelsens tidligere gennemførte offentlige eller begrænsede udbud af tidsmæssigt sædvanlige rammeaftaler om nummerplader, idet der ved udbuddet i 2019 blev indgivet fire tilbud og ved udbuddet i 2020 tre tilbud. For så vidt angår udbuddet i 2024 var der tale om et ganske usædvanligt udbud, idet Motorstyrelsen alene udbød en 1-årig rammeaftale. Udbuddet af den 1-årige rammeaftale skete i forlængelse af udbuddet af en 4-årig rammeaftale, der uden nogen begrundelse blev annulleret af Motorstyrelsen forud for tilbudsfristen. Efter annullationen af udbuddet af den 4-årige rammeaftale orienterede Motorstyrelsen Ketner om, at Motorstyrelsen påtænkte at udbyde en midlertidig kortvarig kontrakt. Ketner gjorde i den forbindelse Motorstyrelsen opmærksom på, at dette ville betyde en mærkbar forhøjelse af de hidtidige priser, da enhver risiko, investering og underleverandøraftale om levering af råmaterialer skulle kunne holdes inden for den 1-

årige aftaleperiode, hvilket er meget usædvanligt. Der indkom kun et enkelt tilbud fra Ketner ved udbuddet af den 1-årige rammeaftale. Motorstyrelsen havde i øvrigt i udbuddet fastsat en maksimalpris, som Ketners tilbudspris lå inden for. At den 1-årige rammeaftale i 2024 medførte et begrænset leverandørfelt og højere priser var således forventet, og det bør ikke kunne begrunde Motorstyrelsens gennemførelse af et udbud med forhandling i 2025.

Motorstyrelsen har ikke dokumenteret, at det ikke ville være muligt at opnå et tilfredsstillende resultat på baggrund af et offentligt eller begrænset udbud.

Motorstyrelsen har heller ikke sandsynliggjort, at der ville være indkommet færre end de to tilbud, der indkom ved det gennemførte udbud med forhandling, hvis udbuddet var blevet gennemført som et offentligt eller begrænset udbud.

Motorstyrelsen har i det interne evalueringsnotat henvist til betingelsen i udbudslovens § 61, stk. 1, litra a), som begrundelse for, at Motorstyrelsen lovligt har kunnet gennemføre udbud med forhandling. Det følger af bestemmelsen, at det er en betingelse for at kunne gennemføre udbud med forhandling, at ordregiverens behov ikke kan imødekommes uden tilpasning af allerede tilgængelige løsninger.

Der er intet ved den udbudte kontraktgenstand af nummerplader, der har til sagt, at leverandørmarkedet har skullet tilpasse allerede tilgængelige løsninger til Motorstyrelsens behov. De typer nummerplader, der er blevet udbudt af Motorstyrelsen, svarer til de typer nummerplader, som Motorstyrelsen tidligere har udbudt, og som aktuelt leveres af Ketner.

At der aktuelt i Danmark kun findes én enkelt leverandør af nummerplader, er ikke relevant i forhold til opfyldelsen af betingelserne i udbudslovens § 61, stk. 1, litra a), da der findes talrige leverandører af nummerplader i andre lande.

Det har endvidere vist sig, at også andre danske leverandører har været indstillet på at afgive tilbud på baggrund af allerede tilgængelige løsninger, da det var den danske virksomhed Systemafspærring ApS, der fik tildelt kontrakten.

Det fremgår af lovforarbejderne til udbudslovens § 61, at ordregiveren ikke kan anvende proceduren, hvis ordregiveren i udbudsmaterialet præcist har defineret det påtænkte indkøb, f.eks. hvis ordregiveren udbyder et færdigt projekteret byggeri, dvs. et projekt, hvor der ikke er mulighed for tilpasninger af nogen art.

Motorstyrelsen har i alle detaljer beskrevet den udbudte anskaffelse i udbudsmaterialet og har alene ønsket, at tilbudsgiverne skulle konkurrere på priser. Udbudsproceduren var således tilrettelagt på en måde, hvor der reelt ikke har været grundlag for at konkurrere på forskellige nye løsninger eller tilpasninger af eksisterende løsninger.

I forhold til opkoblingen til DMR er der tale om en helt ordinær integration til et IT-system, som ikke har været et emne til Motorstyrelsens forhandlinger med hverken Systemafspærring ApS eller Ketner. Kravet om opkobling til DMR har i øvrigt været en del af samtlige Motorstyrelsens foregående udbud af nummerplader i nyere tid, uden at dette har nødvendiggjort et udbud med forhandling.

Motorstyrelsen har således ikke løftet bevisbyrden for, at betingelserne for at kunne gennemføre udbud med forhandling efter udbudslovens § 61, stk. 1, litra a), har været opfyldt.

Motorstyrelsen har også henvist til udbudslovens § 61, stk. 1, litra 1 c), som begrundelse for at kunne gennemføre udbuddet som et udbud med forhandling. Det fremgår af bestemmelsens ordlyd, at der skal være ”særlige omstændigheder” forbundet med kontrakten, for at det kan berettige en ordregivende myndighed til at gennemføre udbud med forhandling. Derudover skal de særlige omstændigheder knytte sig til kontraktens art, kompleksitet eller de retlige og finansielle forhold eller risici i forbindelse hermed.

Kontraktvilkårene vedrørende sikkerhedslager, garanti og prisregulering, som Motorstyrelsen har fremhævet som grundlag for at gennemføre udbud med forhandling, kan ikke karakteriseres som særlige omstændigheder i relation til kontrakten. Motorstyrelsen har heller ikke i forbindelse med udbuddet eller klagesagen angivet, hvad der har været så særligt i forhold til de omtalte kontraktvilkår, at det har nødvendiggjort en forhandling.

Det er helt standard, at der i en længevarende kontrakt, som den udbudte, indgår bestemmelser vedrørende prisregulering og garantiforpligtelser, og der er ikke noget, der tilsiger, at disse forhold skulle være særligt vanskelige at fastlægge i en kontrakt om levering af nummerplader. Det kan også konstateres, at Motorstyrelsen ikke ved de tidligere tilsvarende udbud af nummerplader har haft behov for at forhandle, selv om der har indgået tilsvarende reguleringer i de udbudte rammeaftaler.

Aftalelængden kan heller ikke i sig selv anses for at være en særlig omstændighed eller udtryk for en særlig kompleksitet i relation til udbudslovens § 61, stk. 1, litra c), da de relevante leverandører i alle tilfælde indretter underleverandørkontrakter, afskrivninger mv. i henhold til aftalelængden. Det er derfor et spørgsmål om, at Motorstyrelsen lægger sig fast på et ønsket serviceniveau i udbudsmaterialet, hvorefter tilbudsgiverne prissætter deres leverancer i overensstemmelse hermed i deres tilbud. Ethvert spørgsmål i den anledning vil i øvrigt nemt kunne afklares i forbindelse med en passende markedsdialog, jf. udbudslovens § 39.

I forhold til Motorstyrelsens ønske om et sikkerhedslager er der ligeledes tale om et simpelt og kendt kontraktvilkår for markedet og Motorstyrelsen. Værdien af sikkerhedslageret svarer i øvrigt til 3-4 ugers forbrug i henhold til kontraktudkastets afsnit 5.5, hvilket holdt op mod kontraktværdien i en 10-årig aftaleperiode har et marginalt omfang. Med en anslået kontraktværdi på 50 mio. kr. årligt i 10 år udgør værdien af sikkerhedslageret således i grove træk 3-4 mio. kr. ud af en samlet anslået kontraktværdi på 500 mio. kr., svarende til maksimalt 8 promille af kontraktværdien. Et så marginalt element af den samlede kontrakt kan ikke i sig selv retfærdiggøre anvendelsen af udbud med forhandling.

For at der kan være grundlag for at gennemføre udbud med forhandling, skal der være tale om, at et væsentligt element i kontrakten er forbundet med sådanne særlige omstændigheder som angivet udbudslovens i § 61, stk. 1, litra c), jf. lovforarbejderne til § 61, stk. 1, litra b). Anvendelsen af udbud med forhandling i de situationer, hvor der er behov for design eller innovative løsninger, er således ikke begrænset til, at hele ydelsen skal bestå af design eller innovative løsninger, men det er tilstrækkeligt, at et væsentligt element er omfattet af design eller en innovativ løsning.

Kravet om et ”væsentligt element” må naturligt gælde tilsvarende i relation til udbudslovens § 61, stk. 1, litra c), og indebærer, at forholdet vedrørende sikkerhedslager ikke har kunnet begrunde Motorstyrelsens gennemførelse af udbud med forhandling.

Motorstyrelsen har således heller ikke løftet bevisbyrden for, at betingelserne for at kunne gennemføre udbud med forhandling i henhold til udbudslovens § 61, stk. 1, litra c), har været opfyldt.

Motorstyrelsen har gjort gældende, at udbud med forhandling lovligt kunne anvendes, idet betingelserne i udbudslovens § 61, stk. 1, litra a) og/eller litra c) var opfyldt.

Ifølge lovbemærkningerne kan udbud med forhandling bl.a. anvendes i de situationer, hvor offentlige eller begrænsede udbud ikke med sandsynlighed vil føre til et tilfredsstillende resultat.

Motorstyrelsen har i årene forud for udbuddet anvendt ”traditionelle udbudsformer” til at udbyde aftaler omfattende produktion og levering af nummerplader. Disse udbud har imidlertid ikke ført til et tilfredsstillende resultat, idet Motorstyrelsen har kunnet konstatere, at der var begrænset konkurrence, og at der var betydelige markedsbarrierer for nye aktører, idet disse aktører skulle investere i produktionsanlæg for at kunne opfylde Motorstyrelsens behov. Samtidig kunne Motorstyrelsen konstatere, at Ketners priser steg markant ved udbuddet i 2024, hvor Ketner formentlig – da aftaleperioden var begrænset til 12 måneder – havde en til visshed grænsende formodning om at være eneste tilbudsgiver.

I et forsøg på at åbne markedet op og derved sikre en mere effektiv konkurrence om kontrakten besluttede Motorstyrelsen at foretage en række ændringer – herunder i forhold til udbudsform og kontraktlængde. Det er Motorstyrelsens opfattelse, at anvendelsen af udbud med forhandling i denne situation falder i kerneområdet af betingelserne i udbudslovens § 61, stk. 1, da anvendelse af en udbudsform uden forhandling ikke med sandsynlighed ville føre til et tilfredsstillende resultat.

Der eksisterer reelt ikke et ”marked” for de ydelser, som er omfattet af den udbudte kontrakt, da Motorstyrelsen er eneste kontraktuelle aftager af nummerplader og dermed forbundne ydelser i Danmark. Produktion og levering

af danske nummerplader sker derfor alene af Ketner i medfør af den eksisterende aftale med Motorstyrelsen. Produktion og levering af danske nummerplader er således ikke indkøb af en ”hylde- eller standardvare”, men kræver tilpasning af produktion- og logistikfaciliteter til Motorstyrelsens særlige behov. Det er herunder en væsentlig del af kontrakten, at leverandørens IT-system(er) skal integreres med DMR. Der er intet ”generelt omsætteligt” produkt, som sælges på et eksisterende marked, men alene et produkt/ydelse, som er designet/tilpasset til opfyldelse af Motorstyrelsens særlige behov.

Det forhold, at den eksisterende leverandør, uden at tilpasse sin produktion, kan opfylde en kontrakt, er imidlertid irrelevant i forhold til vurderingen af, om betingelsen i udbudslovens § 61, stk. 1, litra a), er opfyldt. Afgørende må være, at ”ordregiverens behov ikke kan imødekommes uden tilpasning af allerede tilgængelige løsninger”.

Dertil kommer, at ”allerede tilgængelige løsninger” defineres i udbudslovens § 24, stk. 1, nr. 2, som ”en løsning, som allerede findes på markedet, og som ikke kræver tilpasning for at opfylde en ordregivers behov”. Ketner udbyder ikke de ydelser, som leveres til Motorstyrelsen på et ”marked”, idet 1) Motorstyrelsen er eneste aftager af nummerplader i Danmark, og 2) de danske krav til nummerplader er ikke identiske med de krav, som stilles i andre lande. Det er derfor ikke korrekt, at Systemafspærring ApS’ tilbud er afgivet ”på baggrund af allerede tilgængelige løsninger”, da Systemafspærring ApS ikke i dag udbyder en løsning, som uden tilpasning kan opfylde Motorstyrelsens behov.

Udbuddet blev ikke tilrettelagt på en måde, ”hvor der reelt ikke har været grundlag for at konkurrere på forskellige nye løsninger eller tilpasninger af eksisterende løsninger”. For alle andre end Ketner har det været en nødvendighed for at kunne deltage i udbuddet, at en eksisterende løsning (på et andet produkt end nummerplader) blev tilpasset for at kunne opfylde Motorstyrelsens krav.

Ordlyden af udbudslovens § 61, stk. 1, litra a), kræver desuden alene, at ordregivers behov ikke kan opfyldes uden tilpasning af allerede tilgængelige løsninger. Det er således efter bestemmelsens ordlyd ikke en betingelse, at denne ”tilpasning” skal ske som led i et konkurrenceparameter.

Betingelserne i udbudslovens § 61, stk. 1, litra a), er derfor opfyldt.

Kontrakten om levering og produktion af nummerplader indebærer en række komplekse vilkår, herunder i forhold til (overtagelse af) sikkerhedslager, garanti og prisregulering. Disse forhold var af Motorstyrelsen i udbudsbetingelsernes punkt 7.2 identificeret som mulige forhandlingsemner, og emnerne blev drøftet under forhandlingsmøderne. På baggrund af forhandlingsmøderne foretog Motorstyrelsen tilretning af udbudsmaterialet forud for de reviderede tilbud. Både arten og karakteren af kontrakten og dennes vilkår samt udbudsprocessens faktiske forløb understøtter således, at kontrakten ikke kunne tildeles uden forudgående forhandling, hvorfor også betingelserne i udbudslovens § 61, stk. 1, litra c), er opfyldt.

Klagenævnets kendelse af 7. marts 2022, Albertslund Tømrer og Snedker A/S m.fl. mod Albertslund Kommune, vedrørte en kontraktgenstand og et udbudsforløb, som adskiller sig markant fra Motorstyrelsens udbud. Dertil kommer, at klagenævnet i kendelsen ikke forholdt sig til rækkevidden af udbudslovens § 61, stk. 1, litra c), men alene til udbudslovens § 61, stk. 1, litra a) og d).

Det har ikke støtte i udbudsloven eller praksis, at det påhviler en ordregiver at dokumentere eller beskrive hjemlen til at anvende udbud med forhandling, inden udbuddet igangsættes, jf. klagenævnets kendelse af 7. marts 2022, Albertslund Tømrer og Snedker A/S m.fl. mod Albertslund Kommune.

Ad påstand 2

Ketner har gjort gældende, at Motorstyrelsen har handlet i strid med udbudslovens § 42, stk. 1, ved at opstille et krav i udbudsmaterialet om, at de tilbudte nummerplader skal være fremstillet af aluminium, til trods for at den udbudte kontraktgenstand kunne have været beskrevet objektivt i henhold til udbudslovens § 41, stk. 1, uden angivelse af et specifikt materialekrav.

På baggrund af EU-Domstolens dom af 16. januar 2025 i sag C-424/23, DYKA Plastics, skal udbudslovens § 42, stk. 1, nr. 2, fortolkes således, at materialer er omfattet af bestemmelsen.

En ordregiver er afskåret fra at angive og kræve et bestemt materiale i de tekniske specifikationer, med mindre ”en tilstrækkelig nøjagtig og forståelig

beskrivelse af kontraktens genstand ikke er mulig i henhold til § 41, stk. 1", jf. udbudslovens § 42, stk. 2.

Motorstyrelsen har angivet og stillet krav om et bestemt materiale i forhold til de udbudte nummerplader, jf. udbudsmaterialets krav K 46, hvor det fremgår, at pladematerialet, hvor det reflekterende materiale skal applikeres, skal bestå af en 1,00 mm $\pm$ 0,05 mm tyk aluminiumplade fremstillet af aluminiumbånd, kvalitet Al 90, max trækstyrke Rm 145 N/mm².

Det følger af ordlyden af udbudslovens § 42, stk. 2, at det kun er i særlige tilfælde, at en ordregiver kan anvende henvisninger til specifikke materialer, hvilket også er slået fast i praksis, jf. eksempelvis klagenævnets kendelse af 14. oktober 2009, Frederik Pedersen Alu-Glas A/S mod Viborg Kommune.

Der foreligger ikke et sådan særligt tilfælde, der undtagelsesvis har berettiget Motorstyrelsen til at stille krav om, at pladematerialet skal være af aluminium.

Motorstyrelsen har heller ikke i selve udformningen af krav K 46 eller andre steder i udbudsmaterialet redegjort for, hvorfor det er en nødvendighed, at nummerpladerne skal bestå af en "aluminiumplade fremstillet af aluminiumbånd".

På markedet for nummerplader findes der løsninger, der ikke er baseret på aluminium, eksempelvis plastbaserede materialer. I flere andre europæiske lande, herunder Frankrig og Spanien, er der blevet gennemført udbud af nummerplader, uden at der er blevet stillet krav om, at de skal være fremstillet af aluminium.

Udbudslovens § 42, stk. 2, er en undtagelsesbestemmelse, der i overensstemmelse med almindelige fortolkningsprincipper skal fortolkes indskrænkende.

Motorstyrelsen har ikke løftet og er ikke i stand til at løfte bevisbyrden for, at det ikke ved det konkrete udbud af nummerplader har være muligt at fremkomme med en tilstrækkelig og forståelig beskrivelse af kontraktens genstand ved at henholde sig til de sædvanlige fremgangsmåder, som angivet i udbudslovens § 41, stk. 1.

Et specifikt krav om, at nummerpladerne skal være fremstillet af aluminium, har i øvrigt også den virkning, at ”visse økonomiske aktører eller varer favoriseres eller elimineres”, da kravet eksempelvis bevirker, at nummerplader fremstillet af akrylbaserede materialer elimineres.

Krav K 46 var ikke et ”almindeligt krav”. Selvom kravet ikke var eksplicit defineret som et mindstekrav, må det anses for at vedrøre et grundlæggende element i udbudsmaterialet.

Det var desuden angivet i udbudsmaterialets kravspecifikation, punkt 1.2, at det ville være en forudsætning for, at Motorstyrelsen kunne tildele den udbudte aftale, at et tilbud ikke alene opfyldte alle mindstekrav, men også alle almindelige krav (K-krav). Tilbudsgiverne har således ikke haft mulighed for at fravige kravet angående aluminium ved tilbudsafgivningen.

Det er irrelevant for bedømmelsen, at tilbudsgiverne i forbindelse med forhandlingsmøderne ikke fremsatte ønske om at få ændret krav K 46, da de konkurrencemæssige hensyn, der ligger til grund for udbudslovens § 42, ikke blot er relevante i forhold til aktuelle tilbudsgivere, men også i forhold til potentielle tilbudsgivere samt producenter af de udbudte vareanskaffelser.

Ved at opstille et krav i udbudsmaterialet om, at nummerpladerne skal være fremstillet af aluminium, har Motorstyrelsen henvist til en bestemt ”type” nummerplader. Der er ingen logisk eller konkurrencemæssig forskel fra den situation, hvor en ordregiver i udbudsmaterialet – som i DYKA-sagen – angiver, at udbudte rør skal være af stentøj eller beton. I begge tilfælde er der tale om, at ”visse økonomiske aktører eller varer favoriseres eller elimineres”, idet der både for så vidt angår rør og nummerplader er tale om ”sektorer”, hvor der findes varer, som kan udskilles fra hinanden på baggrund af fremstillingen heraf.

Ud fra en ordlydsfortolkning af udbudslovens § 42, stk. 2, er der ikke nogen tvivl om, at bestemmelsen kun indeholder én undtagelse fra forbuddet mod at anvende sådanne henvisninger, som er anført i § 42, stk. 1. Der er således efter ordlyden af § 42, stk. 2, alene mulighed for at henvise til en bestemt ”type”, når en tilstrækkelig nøjagtig og forståelig beskrivelse af kontraktens genstand ikke er mulig i henhold til § 41, stk.1.

Lovforarbejdernes specielle bemærkninger til § 42, stk. 2, samt vejledningen til udbudsloven understøtter, at § 42, stk. 2, kun indeholder én undtagelse, og at der altid er krav om angivelse af ”eller tilsvarende”.

Udbudsdirektivets artikel 42, stk. 4, indeholder to særskilte undtagelser. Der er imidlertid intet til hinder for, at medlemsstaterne ved deres implementering af bestemmelsen har kunnet begrænse undtagelsesmulighederne, hvilket er det, der konkret er sket ved den danske implementering af udbudsdirektivet.

En sådan begrænsning af undtagelsesmulighederne i udbudsdirektivet, der alene har medvirket til at fremme konkurrencen om de offentlige kontrakter, er i fuld overensstemmelse med EU-retten. Der er således ikke grundlag for Motorstyrelsens synspunkt om, at en direktivkonform fortolkning skal gå forud for en ordlydsfortolkning.

Der gælder således ikke en sådan undtagelse angående ”kontraktens genstand”, som har kunnet berettige Motorstyrelsen til at se bort fra forbuddet mod at henvise til en bestemt type nummerplade. Hvis en sådan undtagelse antages at være gældende, har Motorstyrelsen ikke løftet bevisbyrden for, at betingelserne for undtagelsens anvendelse har været opfyldt.

At Motorstyrelsen med henvisning til de nummerplader, der tidligere er blevet udbudt og leveret, skulle have gjort sig ”mangeårige erfaringer” med aluminiums vejrbestandighed og sikkerhedsmæssige funktioner, kan ikke begrunde, at Motorstyrelsen fuldstændig afskærer muligheden for at få leveret nummerplader, der er fremstillet i andre materialer end aluminium.

Det kan heller ikke anses for tilstrækkeligt til, at Motorstyrelsen har løftet bevisbyrden for, at det ikke er muligt at få opfyldt styrelsens behov ved anskaffelse af nummerplader, der er fremstillet af andre materialer end aluminium, at nummerplader i de øvrige EU-medlemsstater efter Motorstyrelsens opfattelse er fremstillet af aluminium.

Hensynene til nummerpladernes kvalitet og holdbarhed er fuldt legitime og saglige hensyn. Motorstyrelsen har imidlertid ikke været i stand til at forklare, hvorfor disse fuldt legitime og saglige hensyn ikke har kunnet imødekommes ved anvendelse af nummerplader, der er fremstillet af andre materialer end aluminium.

Det er i øvrigt sædvanligt, at en ordregiver har særlige ønsker og krav til udbudte varers kvalitet og holdbarhed, hvilket ikke i sig selv kan begrunde, at den ordregivende myndighed henviser til specifikke typer, fremstillingsprocesser, fabrikater mv. i strid med forbuddet i udbudslovens § 42, stk. 1.

Motorstyrelsen har gjort gældende, at udbudsmaterialets krav K 46 alene indebærer et krav om anvendelse af et naturligt forekommende materiale (aluminium), og kravet er derfor ikke omfattet af forbuddet i udbudslovens § 42, stk. 1, nr. 2.

Forbuddet i udbudslovens § 42, stk. 1, nr. 2, er betinget af, at ”visse økonomiske aktører eller varer favoriseres eller elimineres”, jf. klagenævnets kendelse af 3. april 2023, Schneider Electric og DI mod Gladsaxe Kommune. Motorstyrelsen har modtaget to tilbud, der begge opfylder krav K 46. Kravet om, at plademateriale skal være af aluminium, favoriserer eller eliminerer ikke visse aktører eller varer. Kravet var desuden ikke defineret som et mindstekrav, men alene som et ”almindeligt krav”. Af opgavebeskrivelsen fremgår, at ”Ordregiver forbeholder sig ret til at ændre i Kravene (”K”) undervejs i udbudsprocessen, fx på baggrund af forhandlinger eller spørgsmål fra tilbudsgiverne”. Motorstyrelsen har derfor haft mulighed for at ændre krav K 46 undervejs i udbudsprocessen, men ingen aktører fremførte et ønske herom.

EU-Domstolens præmisser i dom af 16. januar 2025 i sag C-424/23, DYKA Plastics NV, kan alene anvendes på faktiske omstændigheder, som svarer til de, som var genstand for EU-Domstolens prøvelse. Præmisserne kan ikke udstrækkes til henvisninger til naturligt forekommende materialer, som fx træ eller aluminium, da en sådan henvisning ikke favoriserer hverken en bestemt produktion (aktører) eller bestemte varer. En sådan fortolkning vil til lige være bedst stemmende med klagenævnets hidtidige praksis, jf. herved klagenævnets kendelse af 20. september 2010, Scan-Plast A/S mod Herning Kommune.

Hvis krav K 46 falder inden for anvendelsesområdet for udbudslovens § 42, stk. 1, nr. 2, gør Motorstyrelsen gældende, at bestemmelsens stk. 2 omfatter to selvstændige undtagelser til forbuddet i udbudslovens § 42, stk. 1, nr. 2.

Udbudslovens § 42, stk. 1, implementerer udbudsdirektivets artikel 42, stk. 4, der har to selvstændige undtagelser, hvilket er bekræftet af EU-Domstolen i dom af 16. januar 2025 i sag C-424/23, DYKA Plastics NV.

Lovgiver har ikke bevidst ønsket at begrænse undtagelsesmulighederne i udbudsdirektivet, jf. 2015-lovbemærkningerne til udbudslovens § 42, stk. 2. Det følger heraf, at lovgiver med udbudslovens § 42, stk. 2, har ønsket at foretage en direktivkonform implementering af udbudsdirektivets artikel 42, stk. 4. Uanset at lovgiver i lovbemærkningerne gengiver en forkert fortolkning af udbudsdirektivets artikel 42, stk. 4, må bestemmelsen i udbudslovens § 42, stk. 2, derfor skulle fortolkes direktivkonformt. En direktivkonform fortolkning af udbudslovens § 42, stk. 2, må tillige være bedst stemmende med det EU-retlige princip om (visse) retsakters direkte virkning, samt princippet om udbudsreglernes effektivitet.

En direktivkonform fortolkning af udbudslovens § 42, stk. 2, må således føre til, at en ordregiver kan påberåbe sig to alternative undtagelser, som kan begrunde, at forbuddet i udbudslovens § 42, stk. 1, nr. 2, ikke er overtrådt. Undtagelse nr. 1) om kontraktens genstand gør det berettiget at henvise til en ”bestemt type” eller en ”bestemt produktion” uden krav om, at en sådan henvisning ledsages af udtrykket ”eller tilsvarende”, og undtagelse nr. 2) om en tilstrækkelig nøjagtig og forståelig beskrivelse af kontraktens genstand er ikke mulig i henhold til § 41, stk. 1. I dette tilfælde skal henvisningen ledsages af ”eller tilsvarende”.

De nummerplader, som er leveret under de tidligere kontrakter, er alle fremstillet af aluminium, og Motorstyrelsen har på denne baggrund gjort sig mangeårige erfaringer med dette materiales vejrbestandighed og sikkerhedsmæssige funktioner. Det er samtidig Motorstyrelsens opfattelse, at nummerplader i de øvrige EU-medlemsstater er fremstillet af aluminium. Der synes således på tværs af EU at være en vis konsensus om, at nummerplader fremstilles af aluminium.

Et krav om, at plademateriale skal fremstilles af aluminium, er den eneste måde at sikre, at nummerpladerne har den kvalitet, herunder holdbarhed, som er nødvendig. Motorstyrelsen har i den sammenhæng overvejet, om udbudets krav om, at nummerplader er undergivet en 10-årig garantiperiode, er tilstrækkelig til at sikre de formål, som Motorstyrelsen ønsker at opnå ved krav K 46. Motorstyrelsen står imidlertid i en særlig sårbar position, hvis de

producerede nummerplader ikke kan anvendes eller ombyttes i stort antal, da Motorstyrelsen ingen mulighed har for at foretage dækningskøb. Dertil kommer, at defekte nummerplader vil indebære en række afledte problemer, herunder for politiets registrering af nummerplader, og for de bilejere, der har registreret en nummerplade hos f.eks. parkeringsbetaling, færger, broer mv. Det er derfor kritisk, at nummerpladerne produceres af et materiale, som har den holdbarhed, som er påkrævet, herunder under hensyntagen til de danske klimatiske forhold. Motorstyrelsen har desuden forud for udbuddet gennemført en markedsdialog, hvor bl.a. brugen af aluminium indgik. Ingen af de deltagende markedsaktører – heller ikke Ketner – anfægtede i denne forbindelse Motorstyrelsens udgangspunkt om materialevalg, hvilket underbygger, at kontraktens genstand tilsiger anvendelsen af aluminium.

En tilstrækkelig nøjagtig og forståelig beskrivelse af kontraktens genstand er heller ikke mulig i henhold til § 41, stk. 1.

Indkøbets kompleksitet og de helt særegne forhold knyttet til produktion og levering af nummerplader betyder, at Motorstyrelsen ikke kan foretage en tilstrækkelig nøjagtig eller forståelig beskrivelse af plademateriale på anden vis end ved at henvise til aluminium.

Ad påstand 3

Ketner har gjort gældende, at Motorstyrelsen, selv for det tilfælde, at det har været inden for rammerne af udbudslovens § 42 at henvise til ”aluminium” i kravspecifikationen, har handlet i strid med udbudslovens § 42, stk. 2, ved ikke at ledsage angivelsen af aluminium med formuleringen ”eller tilsvarende”.

Det følger af udbudslovens § 42, stk. 2, at en ordregiver i sådanne tilfælde, hvor der undtagelsesvist kan henvises til konkrete materialer, skal lade henvisningen af formuleringen ”eller tilsvarende”. Denne forpligtelse er også slået fast af klagenævnet i kendelse af 18. august 2017, Omada A/S mod Københavns Kommune.

Udbudslovens § 42, stk. 2, er udformet på en måde, så der altid er en forpligtelse for ordregiver til at anvende formuleringen ”eller tilsvarende”, når der henvises til bestemte materialer i udbudsmaterialets tekniske specifikationer.

Motorstyrelsen har ikke ladet kravet om ”aluminiumplade fremstillet af aluminiumbånd” efterfølge af formuleringen ”eller tilsvarende”.

Motorstyrelsen har således ikke givet mulighed for, at tilbudsgiverne kunne lade deres tilbudte nummerplader basere på materialer af tilsvarende karakter som aluminium.

Motorstyrelsen har på den baggrund medvirket til at begrænse konkurrencen om den udbudte kontrakt i endnu videre udstrækning, end hvad der følger af, at Motorstyrelsen ikke havde beskrevet kontraktens genstand på traditionel vis i henhold til udbudslovens § 41, stk. 1.

Motorstyrelsen har gjort de samme anbringender gældende, som er anført under påstand 2.

Ad påstand 4

Ketner har gjort gældende, at den udbudte kontrakt har karakter af en rammeaftale og ikke en almindelig offentlig kontrakt, og at det således har været i strid med udbudslovens § 2 samt udbudslovens § 95, stk. 2, at Motorstyrelsen har udbudt aftalen som en offentlig kontrakt med en løbetid på 10 år.

Det fremgår af punkt 4.2 ”Bestillingsprocedure” i kontrakten, at ”bestillere”, som er enhver, der skal bruge en nummerplade, afgiver en bestilling i DMR, hvorefter leverandøren skal effektuere bestillingen.

Kontrakten skal dermed håndtere gentagne køb af ensartede varer i henhold til konkrete bestillinger. Kontrakten fastsætter derudover vilkår for bestilling, specifikation af nummerpladerne, leveringsvilkår og betaling for nummerpladerne.

Af kontraktens punkt 7 fremgår også, at de oplyste mængder alene er ”vejledende”, og hverken Motorstyrelsen eller de øvrige ”Bestillere” har dermed forpligtet sig til at aftage en specifik mængde af de forskellige typer af nummerplader. Dette gælder i såvel nedad- som opadgående retning, og Motorstyrelsen kan derfor bestille ligeså få eller ligeså mange nummerplader, som Motorstyrelsen ønsker. Leverandøren er ikke garanteret en omsætning eller sikret mod ekstraordinært store bestillinger.

Det forhold, at Grønlands Politi er medtaget som en optionel kunde i aftalen, uden i øvrigt at være anført i udbudsbekendtgørelsen, indebærer yderligere, at rækkevidden af leveringsforpligtelsen beror på endnu en variabel, som, udover at være ugennemsigtig, heller ikke forpligter Motorstyrelsen.

I kontraktens punkt 5.5.1 "Sikkerhedslager ved udløb af kontrakten" har Motorstyrelsen anført, at "der skal oparbejdes sikkerhedslager i sædvanligt omfang også op til udløbet af Kontrakten, og Leverandøren er forpligtet til at effektuere alle Bestillinger, der er afgivet inden datoen for Kontraktens udløb". Denne klausul indebærer, at konkrete "Bestillinger" skal leveres efter kontraktens udløb, så længe "Bestillingen" er afgivet inden kontraktens udløb, dvs. en gengivelse af udbudslovens § 95, stk. 3, der er et særkende for rammeaftaler, hvor rammeaftalen som hjemmel for tildeling af kontrakter kan ophøre, men hvor allerede tildelte leveringskontrakter kan bestå.

Den udbudte kontrakt har dermed alle de afgørende karakteristika for en rammeaftale, jf. også klagenævnets kendelse af 27. april 2011, Atea A/S mod Ballerup Kommune, og kendelse af 8. maj 2014, Abena A/S mod Slagelse Kommune.

Udbudsbekendtgørelserne fra 2015, 2019, 2020 og 2024 har nøjagtigt samme anskaffelser og har tidligere været klassificeret og udbudt som rammeaftaler af Motorstyrelsen. Der er ingen objektive forhold, der har kunne begrunde, at Motorstyrelsen, i strid med aftaleklassificeringen ved de tidligere udbud, har kunnet udbyde kontrakten som en offentlig kontrakt.

Da leverancens omfang er baseret på uforpligtende estimater, fordi aftalen har karakter af et stående tilbud, som de forskellige "Bestillere" kan benytte, og fordi de omfattede ordregivere er uforpligtende fastsat, er kontrakten reelt en rammeaftale som defineret i udbudslovens § 24, nr. 30, idet den "fastsætter vilkårene for kontrakter, der tildeles i løbet af en nærmere fastsat periode, navnlig med hensyn til pris og påtænkte mængder."

De enkelte "Bestillinger" er således at sidestille med "kontrakter", der tildeles leverandøren på baggrund af den fastsatte ramme, som den udbudte aftale udgør.

Det er derfor i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2, at Motorstyrelsen har udbudt aftalen som en offentlig kontrakt og ikke som en rammeaftale.

Som det fremgår af underretningsskrivelsen af 4. juni 2025, har Motorstyrelsen tildelt en 10-årig kontrakt.

Kontraktens 10-årige varighed er i strid med udbudslovens § 95, stk. 2, idet aftalen reelt er en rammeaftale, der alene kan have en varighed af 4 år, medmindre der foreligger ekstraordinære tilfælde, hvilket Motorstyrelsen ikke har angivet noget om i udbudsmaterialet.

Der er i øvrigt intet i kontrakten, der skulle indikere, at der foreligger sådanne ekstraordinære tilfælde, der kan begrunde, at Motorstyrelsen i meget betydelig grad overskrider den normale maksimale varighed på 4 år. Motorstyrelsen har desuden flere gange tidligere udbudt tilsvarende aftaler for en 4-årig periode.

Klagenævnets kendelse af 7. oktober 2020, Remondis A/S mod Hedensted Kommune, adskiller sig væsentligt fra Motorstyrelsens udbud, og kendelsen er derfor ikke sammenlignelig. Motorstyrelsen og andre bestillere har mulighed for at købe til lager. Der er i udbudsmaterialet ikke defineret specifikke leverancer eller bindende planer for levering, og leverandøren er derfor forpligtet til at levere i henhold til konkrete bestillinger, hvor tid, sted, antal, type af nummerplade og modtagere er ukendt på forhånd. Motorstyrelsen forpligter sig ikke til at modtage konkrete, afgrænsede leverancer. En sådan forpligtelse opstår først, når Motorstyrelsen foretager konkrete bestillinger af nummerplader og på den baggrund indgår konkrete underliggende kontrakter med leverandøren af nummerplader.

En af konsekvenserne af Motorstyrelsens forkerte kategorisering af aftalen er, at Motorstyrelsen kan tilpligte leverandøren til at producere og levere et ubegrænset antal nummerplader. Som et eksempel herpå kan det nævnes, at Motorstyrelsen i forbindelse med en tidligere rammeaftale netop havde et ønske om at indkøbe ekstraordinært mange nummerplader til lager umiddelbart forud for udløbet af rammeaftalen. Dette scenarium kan indtræffe igen, dog nu med den store forskel, at leverandøren ikke vil have beskyttelse i form af den maksimalværdi eller det maksimale antal, som en korrekt udbudt ram-

meaftale ville have. Der er således ingen øvre grænser for, hvad Motorstyrelsen kan vælge at købe ind, og der er dermed heller ingen gensidigt bebyrdende forpligtelse, før Motorstyrelsen foretager de specifikke bestillinger i henhold til aftalen.

Motorstyrelsen har gjort gældende, at den udbudte kontrakt korrekt er kategoriseret som en offentlig kontrakt, idet der med kontrakten etableres et gensidigt forpligtende kontraktforhold vedrørende udførelsen af de opgaver, som omfattes af kontrakten.

Motorstyrelsen har i juni 2024 udarbejdet et internt notat med en vurdering af, om kontrakten fremadrettet skulle kategoriseres og udbydes som en offentlig kontrakt eller en rammeaftale. I notatet konkluderes, at kontrakten kan udbydes som en offentlig kontrakt.

Kontrakten skal i udbudsretlig sammenhæng kategoriseres som en offentlig kontrakt, idet kontrakten entydigt overdrager retten og pligten til at producere og levere nummerplader til den vindende leverandør. Leverandøren forpligter sig således i medfør af kontrakten til at overtage det eksisterende sikkerhedslager, ligesom leverandøren løbende skal producere til lager, samt sikre, at leverandørens logistiksystem er integreret med Motorstyrelsens system (DMR), således at leverandøren kan styre lager, forsendelse mv.

Det forhold, at der i kontrakten beskrives en ”bestillingsprocedure”, er ikke afgørende for, om kontrakten skal kategoriseres som en offentlig kontrakt eller en rammeaftale. Afgørende for vurderingen er, om der på tidspunktet for kontraktens indgåelse indgås en gensidigt bebyrdende kontrakt vedrørende levering af varer eller tjenesteydelse, jf. udbudslovens § 24, nr. 24, eller om kontrakten alene fastsætter vilkårene for kontrakter, der tildes i løbet af kontraktperioden, jf. udbudslovens § 24, nr. 30.

De gensidige rettigheder og forpligtelser mellem parterne eksisterer i kraft af kontrakten, idet disse rettigheder og forpligtelser ikke først opstår i forbindelse med de efterfølgende ”bestillinger”. Bestillingsproceduren afspejler ikke, at der først på bestillingstidspunktet indgås en gensidigt bebyrdende kontrakt, men har alene betydning for afregningen. Leverandøren er ansvarlig for at sikre, at der løbende produceres nummerplader til lager. Produktionsforpligtelsen aktualiseres således ikke først ved bestilling, ligesom det er leverandørens ansvar at overvåge lagerbeholdningen og sikre, at denne til

enhver tid er tilstrækkelig til at opfylde leverandørens forpligtelser i medfør af kontrakten.

Motorstyrelsens kategorisering af kontrakten som en offentlig kontrakt er i overensstemmelse med klagenævnets kendelse af 7. oktober 2020, Remondis A/S mod Hedensted Kommune.

Hvis kontrakten skal kategoriseres som en rammeaftale, gøres det gældende, at der foreligger sådanne ekstraordinære tilfælde, at Motorstyrelsen har været berettiget til at indgå en aftale for en længere periode, jf. udbudsloven § 95, stk. 2.

Det fremgår af referaterne fra den markedsdialog, som Motorstyrelsen afholdt forud for udbuddet, at aftalelængden påvirkede priserne. Det er Motorstyrelsens forståelse, at denne prispåvirkning skyldes, at afskrivningsperioden for den investering, som en ny aktør ville skulle foretage, er mindst 7 år.

Dertil kommer, at Motorstyrelsen i udbuddet krævede, at leverandøren skulle yde en produktgaranti i 10 år ved almindelig brug i trafikken i det danske klima, hvor garantien regnes fra levering til slutbrugeren af de enkelte produkter. Hvis nummerpladen inden for garantiperioden ikke længere lever op til krav K 64, skal leverandøren omkostningsfrit producere og levere en ny nummerplade. Afskrivningsperioden, de særlige tekniske forhold knyttet til opfyldelsen af kontrakten, herunder garantien, og det forhold, at nummerpladeproduktion må anses for at udgøre kritisk national infrastruktur, indebærer samlet set, at selv hvis kontrakten skal kategoriseres som en rammeaftale, må Motorstyrelsen være berettiget til at indgå en sådan aftale for en længere periode end de ”højst 4 år”, som er udgangspunktet i udbudslovens § 95, stk. 2.

Ad påstand 5

Ketner har gjort gældende, at de overtrædelser af udbudsreglerne, som er konstateret under påstand 1-4, såvel enkeltvis som samlet må bevirke, at Motorstyrelsens udbudsprocedure skal annulleres.

Overtrædelserne knytter sig til udbudsproceduren og udbudsmaterialet, og det er derfor ikke muligt for Motorstyrelsen at berigtige på nuværende tidspunkt, hvor Motorstyrelsen har foretaget tildeling på baggrund af udbuddet.

For så vidt angår påstand 1 bemærkes det, at en ordregivers uberettigede anvendelse af udbud med forhandling har en så væsentlig betydning for udbuddets gennemførelse, at det må føre til annulation af udbudsforretningen, jf. også klagenævnets kendelse af 7. marts 2022, Albertslund Tømrer og Snedker A/S m.fl. mod Albertslund Kommune.

Angående påstand 2 og 3 kan Motorstyrelsens ulovlige henvisning til et specifikt materiale i kravspecifikationen med høj grad af sandsynlighed have påvirket deltagerfeltet og konkurrencesituationen ved udbuddet. Det er Motorstyrelsen, der har bevisbyrden for, at forholdene omfattet af påstand 2 og 3 ikke kan have haft betydning for tildelingen af kontrakten, og Motorstyrelsen har ikke mulighed for at løfte denne bevisbyrde. Materialeangivelser i henhold til udbudslovens § 42, stk. 1, er i øvrigt en grundlæggende udbudsretlig regel, hvis manglende iagttagelse per definition må føre til annulation af udbuddet.

Der er vedrørende påstand 4 tale om en grov overtrædelse af udbudsreglerne, der vil påvirke konkurrencesituationen på markedet for nummerplader, idet Motorstyrelsen i strid med udbudslovens § 95, stk. 2, vil indgå aftalen med Systemafspærring ApS for en 10-årig periode. Den pågældende overtrædelse må således også have den konsekvens, at udbuddet annulleres.

Motorstyrelsen har under henvisning til det ad påstand 1-4 anførte gjort gældende, at der ikke er grundlag for at annullere udbuddet.

Ad påstand 6

Ketner har gjort de samme anbringender gældende, som er anført under påstand 5.

Påstanden er nedlagt for det tilfælde, at klagenævnet ikke tillægger klagen opsættende virkning, og Motorstyrelsen herefter indgår kontrakt med Systemafspærring ApS på baggrund af udbuddet. I tilfælde af kontraktindgåelse er der i henhold til klagenævnets praksis ikke længere grundlag for en annulation af udbudsproceduren, hvorfor der nedlægges en subsidær påstand om annulation af tildelingsbeslutningen ved udbuddet.

Motorstyrelsen har under henvisning til det ad påstand 1-4 gjort gældende, at der ikke er grundlag for at annullere Motorstyrelsens beslutning om at tildele

kontrakten til Systemafspærring ApS. Ketner har ikke påvist, at tildelingsbeslutningen skulle være forbundet med sådanne retlige mangler, at denne ikke kan opretholdes.

Retsgrundlaget

EU-retsforskrifter

Af udbudsdirektivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF (2014/24)) fremgår bl.a.:

”(42) Der er et stort behov for at give de ordregivende myndigheder yderligere fleksibilitet til at vælge en udbudsprocedure, der giver mulighed for forhandlinger. En større anvendelse af disse procedurer vil formentlig også øge den grænseoverskridende handel, eftersom evalueringen har vist, at kontrakter indgået ved udbud med forhandling med forudgående offentliggørelse er særligt succesfulde i forbindelse med grænseoverskridende tilbud. Medlemsstaterne bør kunne anvende udbud med forhandling eller den konkurrenceprægede dialog i forskellige situationer, hvor offentlige eller begrænsede udbud uden forhandling ikke med sandsynlighed vil føre til et tilfredsstillende resultat. Det bør erindres, at anvendelsen af den konkurrenceprægede dialog er steget voldsomt – udtrykt i kontraktværdi – i løbet af de seneste år. Fremgangsmåden har vist sig at være nyttig i tilfælde, hvor de ordregivende myndigheder ikke kan fastlægge de vilkår, der kan opfylde deres behov, eller vurdere, hvad markedet kan tilbyde inden for tekniske, finansielle eller juridiske løsninger. Denne situation kan navnlig opstå i forbindelse med innovative projekter, gennemførelsen af store integrerede transportinfrastrukturprojekter, store EDB-net eller projekter, der indebærer kompleks, struktureret finansiering. ...

(43) ... I forbindelse med tjenesteydelser eller varer, som kræver en tilpasnings- eller designindsats, kan det være nyttigt at anvende udbud med forhandling eller den konkurrenceprægede dialog. Sådanne tilpasnings- eller designkrav er særlig gavnlige i forbindelse med komplekse indkøb såsom avancerede produkter, intellektuelle tjenesteydelser, f.eks. visse former for konsulent-, arkitekt- eller ingeniørvirksomhed, eller større projekter vedrørende informations- og kommunikationsteknologi (IKT). I disse tilfælde kan det være nødvendigt med forhandlinger for at sikre, at den pågældende vare eller tjenesteydelse svarer til behovene hos den ordregivende myndighed. I forbindelse med standardtjenesteydelser eller -varer, der kan leveres af mange forskellige aktører på markedet, bør udbud med forhandling og konkurrencepræget dialog ikke anvendes.

...

*Artikel 26***Valg af procedurer**

...

4. Medlemsstaterne sørger for, at ordregivende myndigheder kan anvende udbud med forhandling eller konkurrencepræget dialog i følgende situationer:

- a) ved bygge- og anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser, der opfylder et eller flere af følgende kriterier:
 - i) den ordregivende myndigheds behov kan ikke imødekommes uden tilpasning af allerede tilgængelige løsninger
 - ii) de omfatter design eller innovative løsninger
 - iii) hvis kontrakten på grund af særlige omstændigheder med hensyn til dens art, kompleksitet eller de retlige og finansielle forhold eller risici i forbindelse hermed ikke kan tildeles uden forudgående forhandling
 - iv) hvis de tekniske specifikationer ikke kan fastlægges tilstrækkeligt præcist af den ordregivende myndighed med henvisning til en standard, en europæisk teknisk vurdering, en fælles teknisk specifikation eller en teknisk reference, jf. punkt 2-5 i bilag VII
- b) ...

*Artikel 33***Rammeaftaler**

1. De ordregivende myndigheder kan indgå rammeaftaler under forudsætning, at de anvender procedurerne i dette direktiv.

Ved »rammeaftale« forstår en aftale indgået mellem en eller flere ordregivende myndigheder og en eller flere økonomiske aktører med det formål at fastsætte vilkårene for de kontrakter, der skal tildeles i løbet af en given periode, især med hensyn til pris og i givet fald påtænkte mængder.

Rammeaftaler må højst gælde for en periode på fire år, undtagen i ekstraordinære tilfælde, som er behørigt begrundet navnlig i rammeaftalens formål.

2. Kontrakter, der er baseret på en rammeaftale, tildeles efter procedurerne i dette stykke og i stk. 3 og 4.

Disse procedurer kan kun anvendes mellem de ordregivende myndigheder, der er klart identificeret til dette formål i indkaldelsen af tilbud eller opfordringen til at bekræfte interessetilkendegivelsen, og de økonomiske aktører, der var parter i den indgåede rammeaftale.

Når der indgås kontrakter, der er baseret på en rammeaftale, kan der under ingen omstændigheder foretages væsentlige ændringer i aftalevilkårene, navnlig ikke i det i stk. 3 omhandlede tilfælde.

3. Når en rammeaftale indgås med en enkelt økonomisk aktør, indgås kontrakter baseret på denne rammeaftale på de vilkår, der er fastsat i rammeaftalen.

De ordregivende myndigheder kan i forbindelse med tildelingen af sådanne kontrakter skriftligt konsultere den økonomiske aktør, der er part i rammeaftalen, og om nødvendigt anmode ham om at komplettere sit tilbud.

4. Når en rammeaftale indgås med mere end en økonomisk aktør, gennemføres den pågældende rammeaftale på en af følgende måder:

- a) i henhold til bestemmelser og betingelser i rammeaftalen, uden at der iværksættes en fornyet konkurrence, når den fastlægger alle bestemmelser vedrørende udførelsen af de pågældende bygge- og anlægsarbejder, tjenesteydelser og vareleverancer og de objektive betingelser for fastlæggelse af, hvilke af de økonomiske aktører, der er part i rammeaftalen, der skal udføre dem. Sidstnævnte betingelser skal fremgå af udbudsdokumenterne for rammeaftalen

- b) når rammeaftalen fastlægger alle bestemmelser vedrørende leveringen af de pågældende bygge- og anlægsarbejder, tjenesteydelser og varer, til dels uden at der iværksættes en fornyet konkurrence i overensstemmelse med litra a), og til dels med iværksættelse af en fornyet konkurrence blandt de økonomiske aktører, der er part i rammeaftalen i overensstemmelse med litra c), når de ordregivende myndigheder har fastsat denne mulighed i udbudsdokumenterne for rammeaftalen. Valget af, hvorvidt der skal erhverves specifikke bygge- og anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser ved en fornyet konkurrence eller direkte på de betingelser, der er anført i rammeaftalen, skal fastlægges

efter objektive kriterier, som fastlægges i udbudsdokumenterne for rammeaftalen. Disse udbudsdokumenter specificerer endvidere, hvilke betingelser, der kan medføre en fornyet konkurrence.

Mulighederne under første afsnit i dette litra, finder også anvendelse på enhver del af en rammeaftale, for hvilken alle bestemmelserne vedrørende levering af de pågældende bygge- og anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser er blevet fastlagt i rammeaftalen, uanset om alle bestemmelserne vedrørende levering af sådanne bygge- og anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser under andre delaftaler er fastlagt

- c) når ikke alle bestemmelser vedrørende levering af bygge- og anlægsarbejder, tjenesteydelser og vareleverancer er fastlagt i rammeaftalen, ved at iværksætte en fornyet konkurrence blandt de økonomiske aktører, der er part i rammeaftalen.

5. De konkurrencer, der anføres i stk. 4, litra b) og c), skal baseres på de samme vilkår, som anvendes i forbindelse med tildelingen af rammeaftalen, og hvor det er nødvendigt mere præcist formulerede vilkår, og, hvor det er relevant, andre vilkår, som der henvises til i udbudsdokumenterne for rammeaftalen, i overensstemmelse med følgende procedure:

- a) for hver kontrakt, som skal tildeles, konsulterer de ordregivende myndigheder skriftligt de økonomiske aktører, der er i stand til at udføre kontrakten
- b) de ordregivende myndigheder fastsætter en tilstrækkelig lang frist til indgivelse af tilbud på de enkelte kontrakter under hensyntagen til elementer såsom kontraktgenstandens kompleksitet og den tid, der medgår til fremsendelse af tilbud
- c) tilbuddene indsendes skriftligt, og deres indhold forbliver fortroligt indtil udløbet af den fastsatte svarfrist
- d) de ordregivende myndigheder tildeler hver kontrakt til den tilbudsgiver, der har afgivet det bedste tilbud på grundlag af de tildelingskriterier, der er fastsat i udbudsdokumenterne for rammeaftalen.

...

Artikel 42

Tekniske specifikationer

...

3. For så vidt andet ikke er fastsat i de retligt bindende nationale tekniske forskrifter, forudsat at de er forenelige med EU-retten, affattes de tekniske specifikationer på en af følgende måder:

...

4. Medmindre kontraktens genstand gør det berettiget, må de tekniske specifikationer ikke angive et bestemt fabrikat, en bestemt oprindelse eller en bestemt fremstillingsproces, som kendetegner de produkter eller de tjenesteydelser, som en bestemt økonomisk aktør leverer, og de må ikke henvise til et bestemt varemærke, et bestemt patent eller en bestemt type, til en bestemt oprindelse eller til en bestemt produktion med det resultat, at visse virksomheder eller varer favoriseres eller elimineres. En sådan angivelse eller henvisning er undtagelsesvis tilladt, hvis en tilstrækkelig nøjagtig og forståelig beskrivelse af kontraktens genstand ikke kan lade sig gøre ved anvendelse af stk. 3. En sådan angivelse eller henvisning efterfølges af udtrykket »eller tilsvarende«.

Danske retsforskrifter

Af udbudslovens § 42, § 55 og § 61 fremgår bl.a.:

”§ 42. En ordregiver må ikke i de tekniske specifikationer, jf. § 40,

- 1) angive et bestemt fabrikat, en bestemt oprindelse eller en bestemt fremstillingsproces, som kendetegner de produkter eller de tjenesteydelser, som en bestemt økonomisk aktør leverer, eller
- 2) henvise til et bestemt varemærke eller patent eller en bestemt type, oprindelse eller produktion med det resultat, at visse økonomiske aktører eller varer favoriseres eller elimineres.

Stk. 2. En ordregiver kan dog i særlige tilfælde anvende henvisninger som anført i stk. 1, når en tilstrækkelig nøjagtig og forståelig beskrivelse af kontraktens genstand ikke er mulig i henhold til § 41, stk. 1. En sådan henvisning skal efterfølges af formuleringen eller tilsvarende.

...

§ 55. Udbud skal gennemføres efter en af følgende procedurer:

- 1) Offentligt udbud, jf. §§ 56 og 57,
- 2) begrænset udbud, jf. §§ 58-60,
- 3) udbud med forhandling, jf. §§ 61-66,
- 4) konkurrencepræget dialog, jf. §§ 67-72,
- 5) innovationspartnerskaber, jf. §§ 73-79,

- 6) udbud med forhandling uden forudgående bekendtgørelse, jf. §§ 80-83, eller
- 7) projektkonkurrencer, jf. §§ 84-92.

...

§ 61. En ordregiver kan anvende udbud med forhandling i følgende tilfælde:

- 1) Ved bygge- og anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser, der opfylder et eller flere af følgende kriterier:
 - a) Ordregiverens behov kan ikke imødekommes uden tilpasning af allerede tilgængelige løsninger,
 - b) kontrakten omfatter design eller innovative løsninger,
 - c) kontrakten kan på grund af særlige omstændigheder med hensyn til dens art, kompleksitet eller de retlige og finansielle forhold eller risici i forbindelse hermed ikke tildeles uden forudgående forhandling, eller
 - d) ordregiveren kan ikke fastlægge de tekniske specifikationer tilstrækkelig præcist med henvisning til en standard, en europæisk teknisk vurdering, en fælles teknisk specifikation eller en teknisk reference, jf. punkt 2-5 i bilag VII til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF (EU-Tidende 2014, nr. L 94, side 65).
- 2) Når der i forbindelse med et offentligt eller begrænset udbud kun afgives ikkeforskriftsmæssige eller uacceptable tilbud, jf. stk. 2 og 3.”

Af de specielle bemærkninger til bestemmelserne i lovforslag nr. L 19 af 7. oktober 2015 fremgår bl.a.:

”Til § 42

I det gældende direktiv fastlægger artikel 23, stk. 8, at medmindre kontraktens genstand gør det berettiget, må ordregiveren ikke i de tekniske specifikationer angive et bestemt fabrikat, en bestemt oprindelse eller en bestemt fremstillingsproces, og de må ikke henvise til et bestemt mærke, et bestemt patent eller en bestemt type, til en bestemt oprindelse eller til en bestemt produktion med det resultat, at visse virksomheder eller produkter favoriseres eller elimineres. En sådan angivelse eller henvisning er undtagelsesvis tilladt, hvis en tilstrækkelig nøjagtig og forståelig beskrivelse af kontraktens genstand ikke kan lade sig gøre ved anvendelse af § 23 stk. 3 og 4.

§ 42 gennemfører direktivets artikel 42, stk. 4, og er, på nær enkelte sproglige ændringer, en videreførelse af artikel 23, stk. 8, i det gældende direktiv. I forhold til artikel 42, stk. 4 er det i § 42, stk. 2 præciseret, at bestemmelsen alene indeholder en undtagelse til hovedreglen om, at der ikke kan henvises til et bestemt fabrikat m.v. Det fremgår af artikel 42, stk. 4, at der kan henvises til et bestemt fabrikat m.v., hvis "kontraktens genstand gør det berettiget". Derudover fremgår det af artikel 42, stk. 4, at "en sådan angivelse eller henvisning er undtagelsesvis tilladt, hvis en tilstrækkelig nøjagtig og forståelig beskrivelse af kontraktens genstand ikke kan lade sig gøre ved anvendelse af stk. 3." Det vurderes, at de 2 dele i artikel 42, stk. 4, er forbundet, idet der i andet led henvises til "en sådan angivelse eller henvisning". Som følge heraf vurderes det, at de 2 dele i artikel 42, stk. 4 er et led i samme undtagelse, og ikke 2 selvstændige undtagelser med et selvstændigt indhold. Dette betyder, at artikel 42, stk. 4 alene indeholder en undtagelse, hvorefter en ordregiver kan henvise til et bestemt fabrikat mv., hvis kontraktens genstand gør det berettiget fordi en tilstrækkelig nøjagtig og forståelig beskrivelse af kontraktens genstand ikke kan lade sig gøre. Det centrale i undtagelsen er herefter, om ordregiveren kan foretage en tilstrækkelig, nøjagtig og forståelig beskrivelse. Med henblik på at skabe en klar regel, er det som følge heraf præciseret i § 42, stk. 2, at ordregiveren kan henvise til fabrikat m.v., hvis ordregiveren kan foretage en tilstrækkelig, nøjagtig og forståelig beskrivelse.

Efter *stk. 1* må ordregiveren som udgangspunkt ikke i de tekniske specifikationer angive eller henvise til en række nærmere angivne forhold.

I henhold til bestemmelsens *stk. 1, nr. 1*, må ordregiveren ikke henvise til et bestemt fabrikat, en bestemt oprindelse eller en bestemt fremstillingsproces, som kendetegner de varer eller de tjenesteydelser, som en bestemt økonomisk aktør leverer.

Ordregiveren må endvidere efter bestemmelsens *stk. 1, nr. 2*, ikke i de tekniske specifikationer henvise til et bestemt varemærke, et bestemt patent eller en bestemt type, oprindelse eller produktion med det resultat, at visse økonomiske aktører eller varer favoriseres eller elimineres. Dette skyldes, at sådanne henvisninger kan begrænse eller fordreje konkurrencen, samt at det kan blive uigennemsigtigt, hvilke krav ordregiveren stiller til et indkøb.

Hvis ordregiveren har behov for, at et indkøb er kompatibel med ordregiverens eksisterende produkter, kan ordregiveren efter omstændighederne være berettiget til at henvise til det eksisterende produkt, som det

ønskede indkøb skal være kompatibel med. I denne forbindelse kan ordregiveren henvise til et specifikt varemærke med henblik på at tydeliggøre ordregiverens behov.

I henhold til bestemmelsens *stk. 2* kan ordregiveren i særlige situationer henvise til et bestemt fabrikat eller lignende, jf. § 42, stk. 1, efterfulgt af udtrykket ”eller tilsvarende”. Dette er alene muligt, hvis ordregiveren ikke kan foretage en tilstrækkelig, nøjagtig og forståelig beskrivelse. Det er ordregiveren, der har bevisbyrden for, at tilstrækkelig, nøjagtig og forståelig beskrivelse ikke er mulig § 41, stk. 1.

Hvis ordregiveren undtagelsesvist ikke kan foretage en tilstrækkelig, nøjagtig og forståelig beskrivelse, jf. § 42, stk. 1, og dermed er berettiget til at henvise til et bestemt fabrikat eller lignende, skal henvisningen være efterfulgt af udtrykket ”eller tilsvarende”.

Indkøbets kompleksitet eller andre særegne forhold kan undtagelsesvist legitimere en henvisning til et bestemt fabrikat eller lignende, jf. § 42, stk. 1, efterfulgt af udtrykket »eller tilsvarende«, når det ikke er muligt at foretage en tilstrækkelig nøjagtig eller forståelig beskrivelse. Dette kan i visse konkrete situationer være muligt i forbindelse med restaurering af fredede bygninger, hvor der i lovgivningen er et krav om, at bygningens æstetiske udtryk ikke må ændres. I disse situationer kan det ikke udelukkes, at det er relevant at henvise til, at visse produkter skal have en bestemt oprindelse, eller at der skal benyttes en bestemt fremstillingsproces med henblik på at bevare den fredede bygnings karakter. Det forudsættes, at det bestemte oprindelsessted eller den bestemte fremstillingsproces medfører bestemte æstetiske eller andre egenskaber, der ikke kan imødekommes ved en generel beskrivelse af behovet.

...

Til § 61

Det gældende direktivs artikel 30, stk. 1, fastslår, at ordregiver kan anvende udbud med forhandling, når der i forbindelse med et offentligt eller et begrænset udbud eller en konkurrencepræget dialog er afgivet tilbud, som ikke er forskriftsmæssige, eller som er uantagelige efter nationale bestemmelser. Ordregiver kan endvidere anvende udbud med forhandling i undtagelsestilfælde, når ydelsernes art eller de hermed forbundne risici ikke muliggør en forudgående samlet prisfastsættelse. Ordregiver kan derudover anvende udbud med forhandling i det omfang tjenesteydelsen er af en sådan art, at kontrakten ikke kan specificeres tilstrækkelig nøjagtigt til, at den kan indgås i henhold til reglerne for offentligt eller begrænset udbud. Ordregiver kan endelig anvende udbud med forhandling, når der er tale om kontrakter vedrørende bygge- og anlægsarbejder, der udelukkende udføres med henblik på forsøg, forskning eller videreudvikling.

§ 61 gennemfører direktivets artikel 26, stk. 4, litra a og b og stk. 6, og i modsætning til gældende ret fastslår det, at ordregiver kan anvende udbud med forhandling, når ordregivers behov ikke kan imødekommes uden tilpasning af allerede tilgængelige løsninger, og når ydelserne omfatter design eller innovative løsninger. Endvidere kan ordregiver anvende udbud med forhandling, hvis kontrakten på grund af særlige omstændigheder ikke kan tildeles uden forudgående forhandling, hvilket er en bredere adgang end efter gældende ret.

Bestemmelsens *stk. 1* indeholder en udtømmende opregning af de tilfælde, hvor ordregiveren har mulighed for at anvende udbudsproceduren udbud med forhandling. I henhold til betragtning 42 i direktivet bør ordregivere kunne anvende udbud med forhandling eller den konkurrenceprægede dialog i forskellige situationer, hvor offentlige eller begrænsede udbud uden forhandling ikke med sandsynlighed vil føre til et tilfredsstillende resultat. Den øgede mulighed for forhandling skal stå i rimeligt forhold til det ønskede indkøb og de tilhørende udbudsomkostninger. Ordregiveren forudsættes ikke at have en viden om markedets allerede tilgængelige løsninger, der ligger ud over, hvad der med rimelighed kan forventes. Ordregiveren kan anvende lovens § 39 for at opnå markeds-kendskab.

Proceduren kan f.eks. anvendes, når der kræves en tilpasning af allerede tilgængelige løsninger, jf. § 24, nr. 2, designindsats eller i forbindelse med komplekse indkøb såsom avancerede produkter, intellektuelle tjenesteydelser, f.eks. visse former for konsulent-, arkitekt- eller ingeniørvirksomhed, eller it-projekter. Bestemmelsen giver ordregiveren mulighed for, hvis angivet i udbudsbekendtgørelsen, at acceptere det indledende tilbud.

Bestemmelsens *stk. 1, nr. 1*, angiver under hvilke kriterier, ordregiver kan anvende udbud med forhandling ved bygge- og anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser.

Det fastsættes i bestemmelsens *stk. 1, nr. 1, litra a*, at ordregiveren kan anvende udbud med forhandling, når ordregiverens behov ikke kan imødekommes uden tilpasning af allerede tilgængelige løsninger. Allerede tilgængelige løsninger er defineret i lovens § 24, nr. 2, som løsninger, som allerede findes på markedet og som ikke kræver tilpasning for at opfylde ordregivers behov. Det kan f.eks. omfatte it-løsninger, der skal tilpasses ordregiverens tekniske platforme, konvertering af data, integration med øvrige it-systemer m.v. Det kan også omfatte avanceret teknisk udstyr og medicinsk udstyr, der skal tilpasses ordregiverens behov for uddannelse af personale samt driftsrelaterede logistiske ydelser.

Ordregiveren kan anvende udbudsproceduren i de tilfælde, hvor ordregiveren f.eks. har behov for nogle nye funktioner til en allerede tilgængelig løsning eller f.eks. i de tilfælde, hvor ordregiveren ikke er i stand til at fastlægge de krav, der kan opfylde ordregiverens behov m.v. Omvendt kan ordregiveren ikke anvende proceduren, hvis ordregiveren i udbudsmaterialet præcist har defineret det påtænkte indkøb. Det kan f.eks. være, hvis ordregiveren udbyder et færdigt projekteret byggeri, dvs. et projekt, hvor der ikke er mulighed for tilpasninger af nogen art.

Det fastsættes i bestemmelsens *stk. 1, nr. 1, litra b*, at ordregiveren kan anvende udbud med forhandling, når ydelserne omfatter design eller innovative løsninger. Afgørende for at kunne anvende proceduren er, at det er tilbudsgiver, der kommer med løsningsforslag, og at det ikke er ordregiveren, der på forhånd har præsenteret et færdigt løsningsforslag. Designløsninger kan f.eks. vedrøre æstetik eller teknisk design. Dermed kan både produktets æstetiske og funktionelle egenskaber, herunder brugervenlighed, materialevalg, levetid m.v. inddrages. Innovative løsninger kan f.eks. være indførelsen af en ny eller betydeligt forbedret vare, tjenesteydelse eller proces, herunder, men ikke begrænset til produktions-, bygge- eller anlægsaktiviteter.

Anvendelsen af udbud med forhandling, i de situationer hvor der er behov for design eller innovative løsninger, er ikke begrænset til, at hele ydelsen skal bestå af design eller innovative løsninger. Det medfører, at det således er nok, at et væsentligt element er omfattet af design eller en innovativ løsning.

Det fastslås i bestemmelsens *stk. 1, nr. 1, litra c*, at ordregiveren kan anvende udbud med forhandling, hvis kontrakten på grund af særlige omstændigheder ikke kan tildeles uden forudgående forhandling. De særlige omstændigheder knytter sig til kontraktens art, kompleksitet eller de retlige og finansielle forhold eller risici i forbindelse hermed.”

Af de specielle bemærkninger i lovforslag nr. L 199 af 10. maj 2022, der bl.a. indeholdt en ændring af udbudslovens § 61, fremgår bl.a.:

”Til nr. 10

De gældende bestemmelser i § 61, stk. 4, og § 67, stk. 4, blev indført med henblik på at gennemføre artikel 26, stk. 4, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF (EØS-relevant tekst), EU-Tidende 2014, nr. L 94, side 65.

De gældende bestemmelser udgør én af mulighederne for, at ordregivere kan anvende udbudsprocedurerne udbud med forhandling eller konkur-

rencepræget dialog. De konkrete muligheder sikrer, at hvor der i forbindelse med et offentligt eller begrænset udbud kun afgives ikkeforskriftsmæssige eller uantagelige tilbud kan ordregivere overgå til udbud med forhandling eller konkurrencepræget dialog. Ordregiveren kan overgå til udbud med forhandling eller konkurrencepræget dialog uden fornyet offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse, når alle tilbudsgiverne under det forudgående offentlige eller begrænsede udbud har afgivet tilbud i overensstemmelse med udbudsprocedurens formelle krav, og hvis de alle opfylder kravene i § 159, stk. 2, 2. pkt., nr. 1-3.

Det følger af de foreslåede ændringer af § 61, stk. 4, og § 67, stk. 4, at der i stk. 4, ændres fra », og hvis de alle« til: »samt«. De foreslåede ændringer er en følge af dette lovforslags § 1, nr. 9, der indebærer, at en ordregiver kan overgå fra et forudgående offentligt eller begrænset udbud til udbud med forhandling eller konkurrencepræget dialog uden offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse, når proceduren omfatter alle de tilbudsgivere, og kun dem, der har afgivet tilbud i overensstemmelse med udbudsprocedurens formelle krav, og opfylder kravene i § 159, stk. 2, 2. pkt., nr. 1-3.

Den foreslåede ændring er udelukkende af lovteknisk karakter.”

Cirkulære nr. 10705 af 25. januar 1995 om kundgørelse om nummerplader (kendingsmærker) til motorkøretøjer mv. er sålydende:

”1. Nummerplader

...

Nummerpladerne fremstilles af aluminium påsat et reflekterende materiale. I den reflekterende folie er indbygget et sikkerhedssymbol for let og hurtigt at kunne identificere forfalskning af nummerplader og give en visuel bekræftelse af nummerpladens ægthed. Symbolet kan ikke fjernes kemisk eller fysisk fra nummerpladen uden at beskadige denne. Sikkerhedssymbolet er synligt i hele nummerpladens levetid.

...”

Klagenævnet udtaler

Ad påstand 1

Udbud med forhandling efter udbudslovens § 61, stk. 1, er en udbudsprocedure, der kan anvendes i visse situationer.

Det er ordregiver, der – inden for rammerne af udbudslovens § 61, stk. 1 – skal godtgøre, at udbud uden forhandling med sandsynlighed ikke kunne føre til et tilfredsstillende resultat.

Det følger af udbudslovens § 61, stk. 1, nr. 1, at en ordregiver kan anvende udbud med forhandling ved bygge- og anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser, hvis bl.a. a) ordregiverens behov ikke kan imødekommes uden tilpasning af allerede tilgængelige løsninger, og hvis c) kontrakten på grund af særlige omstændigheder med hensyn til dens art, kompleksitet eller de retlige og finansielle forhold eller risici i forbindelse hermed, herunder et behov for tilpasning af tilbuddene til kontraktens særlige omstændigheder, ikke kan tildeles uden forudgående forhandling.

De situationer, hvor udbud med forhandling kan anvendes, jf. udbudslovens § 61, stk. 1, skal afgrænses i overensstemmelse med de bagvedliggende direktivbestemmelser og de dertilhørende fortolkningsbidrag i direktivets præambelbetragtninger. Udbudslovens § 61, stk. 1, nr. 1, litra a) og c), må efter udbudsdirektivets artikel 26 og direktivets 42. præambelbetragtning skulle fortolkes således, at forhandlingsudbud ikke kan anvendes, medmindre et udbud uden forhandling med sandsynlighed ikke kunne føre til et tilfredsstillende resultat.

Ad udbudslovens § 61, stk. 1, nr. 1, litra c)

Udbudslovens § 61, stk. 1, nr. 1, litra c), er sålydende:

”kontrakten kan på grund af særlige omstændigheder med hensyn til dens art, kompleksitet eller de retlige og finansielle forhold eller risici i forbindelse hermed, herunder et behov for tilpasning af tilbuddene til kontraktens særlige omstændigheder, ikke tildeles uden forudgående forhandling”

Det følger af forarbejderne til bestemmelsen i lovforslag nr. L 19 af 7. oktober 2015, at ordregiveren ”kan anvende udbud med forhandling, hvis kontrakten på grund af særlige omstændigheder ikke kan tildeles uden forudgående forhandling. De særlige omstændigheder knytter sig til kontraktens art, kompleksitet eller de retlige og finansielle forhold eller risici i forbindelse hermed.”

Udbudslovens § 61, stk. 1, nr. 1, litra c), fik sin nuværende formulering ved lov nr. 884 af 21. juni 2022 om bl.a. ændring af udbudsloven, hvor der efter ”finansielle forhold eller risici i forbindelse hermed” blev indsat ”, herunder et behov for tilpasning af tilbuddene til kontraktens særlige omstændigheder”. Samme tilføjelse blev samtidig indsat i udbudslovens § 67, stk. 1, nr. 1, litra c).

Af de specielle bemærkninger til lovændringen i lovforslag nr. L 199 af 10. maj 2022 fremgår bl.a.:

”De foreslåede ændringer vil medføre en præcisering af § 61, stk. 1, nr. 1, litra c), og § 67, stk. 1, nr. 1, litra c), således at det tydeliggøres, at hensynet til muligheden for tilpasning af tilbuddene til kontraktens særlige omstændigheder kan være et element i vurderingen af, hvorvidt kontrakter på grund af særlige omstændigheder ikke kan tildeles uden forudgående forhandling.

Eksempelvis vil særligt komplekse kontraktvilkår om ansvar og risici tilknyttet leverancen i henhold til kontrakten være relevante hensyn, som gør, at forudgående forhandlinger kan give tilbudsgiverne mulighed for at tilpasse tilbuddene til de særlige omstændigheder. Dermed kan der være tale om omstændigheder, der indebærer, at kontrakten ikke kan tildeles uden forudgående forhandling.

Udbud af standardbygninger, -tjenesteydelser eller -varer giver generelt ikke ordregivere adgang til at anvende udbud med forhandling eller konkurrencepræget dialog. Dog kan der være særlige omstændigheder forbundet med disse kontrakter, således at konkurrencepræget dialog eller udbud med forhandling alligevel kan anvendes. I denne forbindelse vil hensynet til tilbudsgivernes mulighed for at tilpasse tilbuddet kunne indtages som et af elementerne i vurderingen, når det skal konstateres, hvorvidt kontrakten indeholder særlige omstændigheder, der medfører, at kontrakten ikke kan tildeles uden forudgående forhandling i henhold til betingelsen i § 61, stk. 1, nr. 1, litra c), og § 67, stk. 1, nr. 1, litra c).”

Motorstyrelsen havde som anført i evalueringsnotat af 4. juni 2025 forud for udbuddets offentliggørelse gennemført en markedsdialog med både den eksisterende leverandør og potentielle nye aktører. Motorstyrelsen konstaterede i den forbindelse, at visse – navnlig kontraktuelle – forhold havde været vanskelige at afdække i en markedsdialog, hvor potentielle tilbudsgivere endnu ikke var sikret adgang til udbuddet, og hvor nye aktører ikke havde det fulde overblik over opgavens indhold og omfang. Dette skyldtes ifølge Motorstyrelsen, at aktørerne på tidspunktet for markedsdialogen typisk endnu ikke var

så langt i afklaringer med eventuelle samarbejdspartnere og underleverandører, at input til Motorstyrelsen om fx prisreguleringer mv. var tilstrækkelig sikkert funderet til, at Motorstyrelsen på baggrund af dette og input fra den eksisterende leverandør kunne forvente at fastlægge alle kontraktvilkår hensigtsmæssigt uden yderligere input.

Af Motorstyrelsens notat af 26. juni 2024 fremgår bl.a., at der i tilfælde af leverandørskifte ville være behov for en meget lang implementeringsperiode, idet der skulle sikres korrekt opkobling og håndtering af DMR, der er Motorstyrelsens bestillingssystem for nummerplader. Leverandørens IT-system(er) skulle således integreres med DMR.

Det fremgår af udbudsbetingelsernes punkt 7, at det væsentligste formål med forhandlingsfasen var at ”etablere en hensigtsmæssig dialog mellem ordregiver og tilbudsgiver om indledende tilbud, eventuelle reviderede tilbud og ordregivers udbudsmateriale. Dialogen skal sikre bedst mulig opfyldelse af ordregivers behov, understøtte en effektiv og god konkurrence om kontrakten og reducere misforståelser og fejl.”

Det fremgår af udbudsbetingelsernes punkt 3.4.2, at ”Den Økonomiske Aktør er forpligtet til efter indgåelse af nærværende Kontrakt at underskrive vedlagte databehandleraftale ... for at blive opkoblet til DMR, jf. Bilag 1 Opgavebeskrivelse og Kravspecifikation”.

Af Bilag 1 ”Opgavebeskrivelse og kravspecifikation” fremgår bl.a., at DMR vil blive anvendt i ”samarbejdet mellem Kunden og Leverandøren til styring af Bestillinger og forsendelse af nummerplader.” I K 87 var det fastsat, at ”Leverandørens IT-system til håndtering af bestilling, levering og lagerstyring af nummerplader skal kunne kommunikere digitalt med Kundens IT-system, Digitalt Motor Register (DMR), via en af de mulige kommunikationsmetoder i Kundens IT-infrastruktur.”

Kontrakten om levering og produktion af nummerplader indebar derudover en række vilkår, herunder i forhold til sikkerhedslager, garanti og prisregulering, som Motorstyrelsen i udbudsbetingelsernes punkt 7.2 særligt fandt nødvendige at drøfte med tilbudsgiverne.

Efter en samlet vurdering er det klagenævnets vurdering, at Motorstyrelsen har godtgjort, at kontrakten på grund af særlige omstændigheder med hensyn

til dens art, kompleksitet eller de retlige og finansielle forhold eller risici i forbindelse hermed, herunder et behov for tilpasning af tilbuddene til kontraktens særlige omstændigheder, ikke kunne tildeles uden forudgående forhandling, og at der således forelå en situation, som er omfattet af udbudslovens § 61, stk. 1, nr. 1, litra c).

Klagenævnet tager herefter ikke stilling til, om der tillige forelå en situation, som er omfattet af udbudslovens § 61, stk. 1, nr. 1, litra a).

Påstanden tages på den baggrund ikke til følge.

Ad påstand 2 og 3

Det fremgår af udbudslovens § 42, stk. 1, at en ordregiver i de tekniske specifikationer, jf. § 40, ikke må 1) angive et bestemt fabrikat, en bestemt oprindelse eller en bestemt fremstillingsproces, som kendetegner de produkter eller de tjenesteydelser, som en bestemt økonomisk aktør leverer, eller 2) henvise til et bestemt varemærke eller patent eller en bestemt type, oprindelse eller produktion med det resultat, at visse økonomiske aktører eller varer favoriseres eller elimineres.

Det følger videre af udbudslovens § 42, stk. 2, at en ordregiver i særlige tilfælde dog kan anvende henvisninger som anført i stk. 1, når en tilstrækkelig nøjagtig og forståelig beskrivelse af kontraktens genstand ikke er mulig i henhold til § 41, stk. 1. En sådan henvisning skal efterfølges af formuleringen eller tilsvarende.

Udbudslovens § 42, stk. 2, implementerer udbudsdirektivets artikel 42, stk. 4, og er ifølge lovbemærkningerne på nær enkelte sproglige ændringer en videreførelse af artikel 23, stk. 8, i det tidligere udbudsdirektiv.

Udbudsdirektivets artikel 42, stk. 4, er sålydende:

”Medmindre kontraktens genstand gør det berettiget, må de tekniske specifikationer ikke angive et bestemt fabrikat, en bestemt oprindelse eller en bestemt fremstillingsproces, som kendetegner de produkter eller de tjenesteydelser, som en bestemt økonomisk aktør leverer, og de må ikke henvise til et bestemt varemærke, et bestemt patent eller en bestemt type, til en bestemt oprindelse eller til en bestemt produktion med det resultat, at visse virksomheder eller varer favoriseres eller elimineres. En sådan

angivelse eller henvisning er undtagelsesvis tilladt, hvis en tilstrækkelig nøjagtig og forståelig beskrivelse af kontraktens genstand ikke kan lade sig gøre ved anvendelse af stk. 3. En sådan angivelse eller henvisning efterfølges af udtrykket »eller tilsvarende«.

Det følger således af artikel 42, stk. 4, at det undtagelsesvist er tilladt at angive et bestemt fabrikat, en bestemt oprindelse eller en bestemt fremstillingsproces, som kendetegner de produkter eller de tjenesteydelser, som en bestemt økonomisk aktør leverer, eller henvise til et bestemt varemærke, et bestemt patent eller en bestemt type, til en bestemt oprindelse eller til en bestemt produktion med det resultat, at visse virksomheder eller varer favoriseres eller elimineres, hvis i) kontraktens genstand gør det berettiget, eller ii) hvis en tilstrækkelig nøjagtig og forståelig beskrivelse af kontraktens genstand ikke kan lade sig gøre ved anvendelse af artikel 42, stk. 3. En sådan angivelse eller henvisning efterfølges af udtrykket ”eller tilsvarende”.

Udbudsdirektivets artikel 42, stk. 4, indeholder således to selvstændige undtagelser. Dette er ligeledes blevet bekræftet af EU-Domstolen i dom af 16. januar 2025 i sag C-424/23, DYKA Plastics, jf. præmis 50 og 51.

Af forarbejderne til udbudslovens § 42, stk. 2, fremgår bl.a.:

”§ 42 gennemfører direktivets artikel 42, stk. 4...Det fremgår af artikel 42, stk. 4, at der kan henvises til et bestemt fabrikat m.v., hvis ”kontraktens genstand gør det berettiget”. Derudover fremgår det af artikel 42, stk. 4, at ”en sådan angivelse eller henvisning er undtagelsesvis tilladt, hvis en tilstrækkelig nøjagtig og forståelig beskrivelse af kontraktens genstand ikke kan lade sig gøre ved anvendelse af stk. 3.” Det vurderes, at de 2 dele i artikel 42, stk. 4, er forbundet, idet der i andet led henvises til ”en sådan angivelse eller henvisning”. Som følge heraf vurderes det, at de 2 dele i artikel 42, stk. 4 er et led i samme undtagelse, og ikke 2 selvstændige undtagelser med et selvstændigt indhold. Dette betyder, at artikel 42, stk. 4 alene indeholder en undtagelse, hvorefter en ordregiver kan henvise til et bestemt fabrikat mv., hvis kontraktens genstand gør det berettiget fordi en tilstrækkelig nøjagtig og forståelig beskrivelse af kontraktens genstand ikke kan lade sig gøre. Det centrale i undtagelsen er herefter, om ordregiveren kan foretage en tilstrækkelig, nøjagtig og forståelig beskrivelse. Med henblik på at skabe en klar regel, er det som følge heraf præciseret i § 42, stk. 2, at ordregiveren kan henvise til fabrikat m.v., hvis ordregiveren kan foretage en tilstrækkelig, nøjagtig og forståelig beskrivelse.”

Det følger således af forarbejderne, at lovgiver med udbudslovens § 42, stk. 2, tilsigtede at foretage en direktivkonform implementering af udbudsdirektivets artikel 42, stk. 4. Udbudslovens § 42, stk. 2, skal fortolkes direktivkonformt, og bestemmelsen må derfor – uanset det anførte i forarbejderne – fortolkes således, at også ”kontraktens genstand” i sig selv undtagelsesvist kan gøre det berettiget at anvende henvisninger som omtalt i bestemmelsens stk. 1.

Vilkåret i udbudsdirektivets artikel 42, stk. 4, om, at angivelsen eller henvisningen skal efterfølges af udtrykket ”eller tilsvarende”, finder ikke anvendelse på tilfælde, hvor ”kontraktens genstand” undtagelsesvist kan gøre det berettiget at anvende henvisninger som omtalt i bestemmelsens stk. 1, da vilkåret kun omfatter situationen, hvor en tilstrækkelig nøjagtig og forståelig beskrivelse af kontraktens genstand ikke kan lade sig gøre ved anvendelse af artikel 42, stk. 3.

EU-Domstolen har i dom af 16. januar 2025 i sag C-424/23, DYKA Plastics, præmis 57, om forståelsen af udbudsdirektivets artikel 42 udtalt bl.a.:

”I en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor der i den berørte økonomiske sektor findes varer, som kan udskilles fra hinanden på baggrund af fremstillingen heraf, og navnlig det materiale, de udgøres af, skal kravet om at benytte varer, der består af et bestemt materiale, ... , kvalificeres som en henvisning til en »type« eller en »bestemt produktion«, som har »det resultat, at visse virksomheder eller varer favoriseres eller elimineres«, som omhandlet i artikel 42, stk. 4, første punktum, i direktiv 2014/24, eftersom denne henvisning fører til, at virksomheder, som leverer varer, der består af andre materialer end det påkrævede, elimineres.”

En ordregiver kan derfor kun i undtagelsestilfælde henvise til bestemte materialer. En sådan henvisning skal som udgangspunkt efterfølges af formuleringen ”eller tilsvarende”. Dette gælder ifølge dommen ikke, hvis et krav om et bestemt materiale er uundgåeligt som følge af kontraktens genstand. Dommen vedrørte et krav ved et udbud om et bygge- og anlægsarbejde, men EU-Domstolens udtalelse må efter klagenævnets vurdering tillige gælde for udbud om varekøb. Det er ligeledes klagenævnets vurdering, at rækkevidden af dommen alene kan udstrækkes til bestemte materialer i produkter, der fremkommer ved en produktionsmæssig bearbejdning, og som ikke er almindeligt

(naturligt) forekommende materialer, der er tilgængelige for samtlige tilbudsgivere.

Motorstyrelsen har i ”Opgavebeskrivelse og kravspecifikation” under K 46 fastsat:

”Pladematerialet, hvorpå det reflekterende materiale skal applikeres, skal bestå af en 1,00 mm $\pm$ 0,05 mm tyk aluminiumplade fremstillet af aluminiumbånd, kvalitet Al 90, max trækstyrke Rm 145 N/mm².”

Motorstyrelsen har gjort gældende, at kravet omfatter anvendelsen af et almindeligt forekommende materiale, og at kravet derfor ikke er omfattet af udbudslovens § 42, stk. 1, nr. 2.

Ifølge kravet skal pladematerialet fremstilles af aluminiumsbånd, der fremstilles ved at valse aluminiumsplader til den ønskede tykkelse og bredde. Aluminiumsbånd består primært af aluminium, men kan også indeholde legeringer, som kan forbedre specifikke egenskaber. Det er på den baggrund klagenævnets vurdering, at henvisningen kan kvalificeres som en henvisning til et bestemt materiale, der skal fremstilles, med det resultat, at visse virksomheder eller varer favoriseres eller elimineres, og henvisningen er dermed omfattet af udbudslovens § 42, stk. 1, nr. 2.

Spørgsmålet er herefter, om der foreligger en situation, hvor undtagelserne i udbudslovens § 42, stk. 2, finder anvendelse.

Udbuddet vedrører produktion og levering af nummerplader og tilknyttede ydelser.

I cirkulære nr. 10705 af 25. januar 1995 om nummerplader (kendingsmærker) til motorkøretøjer mv. er det fastsat, at ”Nummerpladerne fremstilles af aluminium påsat et reflekterende materiale.”

Det er klagenævnets vurdering, at kravet om, at nummerpladerne skal bestå af en ”aluminiumsplade fremstillet af aluminiumsbånd”, derfor er en uundgåelig følge af kontraktens genstand. Det bemærkes i den forbindelse, at det følger af udbudsdirektivets artikel 42, stk. 3, at for så vidt andet ikke er fastsat i de retligt bindende nationale tekniske forskrifter, forudsat at de er forenelige

med EU-retten, skal de tekniske specifikationer affattes på de måder, der er oplistet i artiklens litra a)-d).

Motorstyrelsen var på den baggrund berettiget til at fastsætte kravet, herunder uden tilføjelsen ”eller tilsvarende”. Klagenævnet bemærker i den forbindelse, at Ketner ikke har henvist til konkrete leverandører, der på grund af K 46 er blevet favoriseret eller elimineret fra at deltage i udbuddet.

Klagenævnet tager herefter ikke stilling til, om en tilstrækkelig nøjagtig og forståelig beskrivelse af kontraktens genstand i øvrigt er mulig i henhold til udbudslovens § 41, stk. 1.

Påstandene tages på den baggrund ikke til følge.

Ad påstand 4

Ifølge udbudslovens § 24, nr. 24, forstås der ved offentlige kontrakter:

”Gensidigt bebyrdende kontrakter, der indgås skriftligt mellem en eller flere økonomiske aktører og en eller flere ordregivere, og som vedrører udførelsen af bygge- og anlægsarbejder eller levering af varer eller tjenesteydelser.”

Det følger af udbudslovens § 24, nr. 30, at der ved en rammeaftale forstås:

”En aftale indgået mellem en eller flere ordregivere og en eller flere økonomiske aktører, og som fastsætter vilkårene for kontrakter, der tildeles i løbet af en nærmere fastsat periode, navnlig med hensyn til pris og påtænkte mængder.”

En offentlig kontrakt er således kendetegnet ved, at kontrakten er gensidigt bebyrdende, og at levering sker på baggrund af allerede fastlagte vilkår.

Den foreliggende kontrakt indeholder et gensidigt forpligtende aftaleforhold, hvor leverandøren fra kontraktstart får overdraget udførelsen af alle opgaver forbundet med produktion og levering af nummerplader. Leverandøren skal levere ydelsen på de vilkår, der er fastlagt i kontrakten. Motorstyrelsen forpligter sig ved kontraktens indgåelse til at indkøbe alle nummerplader og tilknyttede ydelser hos leverandøren, og Motorstyrelsen kan således ikke indgå en aftale med en anden leverandør om køb af samme ydelser. Leverandøren

har ifølge udbudsmaterialet sikkerhed for i kontraktperioden at skulle foretage produktion og levering af nummerplader til de enhedspriser, som leverandøren har angivet i sit tilbud. Leverandøren forpligter sig endvidere i medfør af kontrakten til at overtage det eksisterende sikkerhedslager, som leverandøren løbende skal producere til. Dertil kommer, at leverandøren via opkoblingen til DMR skal styre lager og forsendelse af nummerplader m.v.

Det er på den baggrund klagenævnets vurdering, at kontrakten skal kategoriseres som en offentlig kontrakt. Den i kontrakten beskrevne ”bestillingsprocedure” kan ikke føre til en ændret vurdering. Klagenævnet har herved lagt vægt på, at selve bestillingsprocessen og vilkårene er fastlagt i kontrakten, og at der således ikke tildeles nye kontrakter som anført i udbudslovens § 24, nr. 30, og udbudsdirektivets artikel 33, stk. 1, 2. pkt., selv om det konkrete forbrug af nummerplader afhænger af bestilleren, der kan være Motorstyrelsen, men også i udstrakt grad kan være privatpersoner, virksomheder, synshaller eller bilforhandlere.

Det ændrer heller ikke herved, at omfanget og indholdet af leverandørens ydelse og dermed vederlaget herfor ifølge udbudsmaterialet vil afhænge af og variere med de valg, som bestillere af nummerplader træffer med hensyn til antal og karakter, og at leverandøren uden ændring af enhedspriser skal acceptere sådanne ændringer og de ændringer, som eventuel ny national regulering på nummerpladeområdet kan indebære.

Det er derfor klagenævnets vurdering, at der ikke er grundlag for at tilside-sætte Motorstyrelsens klassificering af den udbudte kontrakt som en offentlig kontrakt.

Påstanden tages på den baggrund ikke til følge.

Herefter bestemmes

Klagen tages ikke til følge.

Ketner-Utsch A/S skal inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse betale 35.000 kr. i sagsomkostninger til Skatteforvaltningen v/Motorstyrelsen.

Klagegebyret tilbagebetales ikke.

Jesper Stage Thusholt