



Klagenemnda
for offentlige anskaffelser

Norges Bank Investment Management gjennomførte en begrenset anbudskonkurranse for anskaffelse av kontrakt om reisebyråtenester. Klagenemnda kom til at konkurransegrunnlaget var tilstrekkelig klart, og at innklagede ikke pliktet å svare på klagers spørsmål. Avvisningen av klagers tilbud ble også vurdert som rettmessig etter forskriften § 11-11 (1) bokstav f.

Klagenemndas avgjørelse 25. august 2014 i sak 2012/208

Klager: HRG Nordic (Hogg Robinson Group PLC og Hogg Robinson Nordic AS)

Innklaget: Norges Bank Investment Management

Klagenemndas medlemmer: Arve Rosvold Alver, Kai Krüger og Andreas Wahl

Saken gjelder: Uklart konkurransegrunnlag. Avvisning av tilbud.

Bakgrunn:

- (1) Norges Bank Investment Management (heretter innklagede) kunngjorde 18. juni 2012 en begrenset anbudskonkurranse for anskaffelse av kontrakt om *"Global Travel Agency Services with an optional integrated Travel Expense Claims System"* (heretter reisebyråtenester). Anskaffelsens verdi er i *"Request for Qualifications"* (heretter kvalifikasjonsgrunnlaget) punkt 1.2 *"Purpose and background"* angitt å være cirka 50 000 000 kroner eksklusive mva. per år. Kontraktens varighet var to år, med mulighet for forlengelse ett pluss ett år. Tilbudsfristen var i *"Request for Proposal"* (heretter konkurransegrunnlaget) punkt 2.2 *"Timetable"* angitt til 28. august 2012.
- (2) Ifølge kvalifikasjonsgrunnlaget punkt 1.2 *"Purpose and background"* var hovedformålet med anskaffelsen å inngå kontrakt med et globalt reisebyrå som kunne bistå innklagedes kontorer i oppgitte byer. Som en opsjon var det etterspurt et system for refusjon av reiseutgifter med videre. I kvalifikasjonsgrunnlaget punkt 1.5 *"Description of the delivery"* ble innklagedes behov beskrevet som følgende:

"NBIM is requesting the following services:

- *A Global Travel Agency locally servicing all offices of NBIM — including Oslo (English and Norwegian language), New York, London, Singapore and Shanghai (English language).*
- *Reservations shall be capable of being made via telephone, email or online, or any combination such that the traveler can seamlessly switch communication methods during the reservation process.*
- *A single global technology platform managing all traveler profiles and travel policy globally*

- *An optional extension of the online reservation tools to include travel expense claim workflow linked to credit card transactions.*

For a detailed description of the requirements, please refer to Appendix I Fee & Service Schedule."

- (3) Av kvalifikasjonsgrunnlaget punkt 1.3 *"Contract award procedure"* fremkom det at innklagede ville velge ut tre eller flere tilbydere til å delta i konkurransen basert på kriteriene i punkt 5 *"Selection criteria"*. Utvelgelseskriteriene som måtte dokumenteres fremkom av kvalifikasjonsgrunnlaget punkt 4.5 og 4.6.
- (4) Leverandørene som ble ansett kvalifiserte, fikk tilsendt konkurransegrunnlaget, inkludert prisskjema. I e-post av 8. august 2012 fikk de utvalgte leverandørene tilsendt en ny utgave av konkurransegrunnlaget på grunn av ny ordlyd i punkt 2.3.
- (5) Konkurransegrunnlaget bestod av de to dokumentene *"Instructions to the tenderer"* og *"Appendix 1: Fee & Service Schedule"*.
- (6) Av konkurransegrunnlaget punkt 1.3 *"NBIM's right to reject"* fulgte det at innklagede hadde rett til å avvise tilbud når *"the tender contains material reservations/deviations from the specifications or the Agreement. Material reservations and deviations will lead to a rejection of the tender"*.
- (7) I konkurransegrunnlaget punkt 1.5.3 *"Volume"* fremgikk følgende informasjon om omfanget av kontrakten:

"The table below gives flight volumes during 2010. Volume may increase 5% annually. There is a growing need for multi-leg travel.

NBIM use of trains is typically limited to Eurostar (London-Paris), and Amtrak Acela Express (Washington/New York/Boston).

NBIM typically does not require rental cars although there may be occasional need.

Please refer to the Fee & Service Schedule for details.

Budget:

<i>NBIM Oslo</i>	<i>20 000 000 NOK</i>
<i>NBIM New York</i>	<i>264 000 USD</i>
<i>NBIM London</i>	<i>650 000 GBP</i>
<i>Shanghai</i>	<i>No statistics</i>
<i>Singapore</i>	<i>No statistics</i>
<i>Luxembourg</i>	<i>No statistics"</i>

- (8) Tilbudene skulle ifølge konkurransegrunnlaget punkt 2.3 *"Tender delivery address and response format"* bestå av tilbudsbrev, utfylt *"Appendix 1 - Fee & Service Schedule"*, tilbyders standardkontrakt, tjenestenivåavtale (SLA), test av tilbyders *"system and service"* og eventuelle vedlegg.
- (9) Vedlegg 1 *"Fee & Service Schedule"* var et prisskjema, og det var spesifisert at tilbyderne skulle fylle ut alle prispостene. I prisskjemaet hadde innklagede oppgitt *"Assumed Annual Volume (trips)"* i kolonnen for relevante valutaer, slik at når klager fylte inn pris på de etterspurte prispостene, ble totalkostnad i NOK utregnet automatisk i en egen kolonne. Under overskriften *"Online Self Booking"* skulle følgende prispостer fylles ut:

	<i>Trip Cost</i>					<i>Comment</i>
	<i>In NOK</i>	<i>In GBP</i>	<i>In USD</i>	<i>In RMB</i>	<i>In SGD</i>	
<i>"Online Self Booking"</i>						
<i>Return Flight domestic Norway</i>						
<i>Return Flight Norway/UK using same airline</i>						
<i>Return Flight Norway/UK using different airlines</i>						
<i>Return Flight Europe/Europe</i>						
<i>Return Flight Asia/Asia</i>						
<i>Return Flight domestic America</i>						
<i>Return flight US/Intercontinental</i>						
<i>Hotel booking</i>						
<i>Train booking domestic US</i>						
<i>Train booking Eurostar</i>						
<i>Car rental</i>						
<i>Extra charge for issuing a document</i>						

- (10) De samme prispостene som vist i avsnittet ovenfor, i tillegg til *"Round-the-world ticket"*, skulle også besvares under overskriftene *"Email/Phone Booking – Business Hours"*, og *"Email/Phone Booking – After hours"*. Det skulle også fylles ut kostnad for *"Travel Insurance"*, *"Visa Processing"*, *"Cancellation costs"*, *"Reimbursement rates per person/ticket"* og *"Flight tickets changes"*.
- (11) I prisskjemaet *"Implementation & Usage"* skulle det fylles ut priser og tidsbruk under hovedpunktene *"Purchase price"*, *"Implementation Time"*, *"Ongoing Time"*, *"Ongoing Costs"* og *"Other"*.
- (12) Det fulgte av konkurransegrunnlaget punkt 4 *"Award criteria"* at kontrakten ville bli tildelt det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, basert på følgende tildelingskriterier:

<i>"Award criteria"</i>	<i>Weight in %</i>	<i>Offer score</i>
<i>Transaction Price</i>	30%	<i>Overall ranking</i>
<i>Purchase Price</i>	10%	<i>Overall ranking</i>

<i>Implementation Time</i>	<i>10%</i>	<i>Overall ranking</i>
<i>On-going Time</i>	<i>20%</i>	<i>Overall ranking</i>
<i>On-going Costs</i>	<i>10%</i>	<i>Overall ranking</i>
<i>Testing of Technology</i>	<i>20%</i>	<i>Overall ranking</i>
<i>Total</i>	<i>100%"</i>	

- (13) Innklagede mottok flere spørsmål innen tilbudsfristen. Følgende spørsmål ble besvart og sendt ut til alle leverandørene i e-post av 15. august 2012:

"1. No volume is mentioned for Shanghai and Singapore, but there are transactions in the pricing template. Are the transactions simply estimates for calculation purposes or actual number of transactions for 2010?

(NBIM: Purely for calculation purposes)

2. Luxembourg is also mentioned in the RFP but not mentioned in the pricing template. Is this a mistake or do you want us to provide a pricing for that market?

(NBIM: only the template is relevant for assessing the tender. We have a small subsidiary office in Luxembourg that can elect to use our parent tenders but it is a small office with little travel, so is not considered relevant for our assessment of tenders)

3. Can we assume that the NOK column means travel from Norway, the GBP column means travel from the UK etc?

(NBIM: Yes)

4. Does the hotel/car booking lines 11 and 14 mean stand alone or together with air?

(NBIM: stand alone)

5. What's your definition of "extra charge for issuing of document" line 15 and 29. Paper-document as opposite to electronic document?

(NBIM: Yes, paper/document expenses)

6. What is your definition of "round the world" ticket in line 24 and 38?

(NBIM: The expression "round the world" is used by OneWorld and StarAlliance - our definition is matching theirs)

7. How many own agreements with hotels do you have?

(NBIM: yes, individual hotels not chains that are very close walk to our offices. These are mandatory hotels that our employees must use unless they are full. NY=1 Primary and 2 backup, LDN=1 Primary and 1 backup, Singapore=1 Primary and 2 backup,

Shanghai=1 Primary and 1 backup, Oslo=2 Primary, 10+ Backup, Luxembourg=1 primary)

8. How much of the hotel-bookings in % are done with those - your own agreements?

(NBIM: Whenever an employee visits these cities, where we have offices, they are required to use these hotels. About 50% of our Oslo-originating travel is to these cities, and 50% to other locations (estimate - NBIM may change over time). For the other offices, it is random)"

(14) Klager sendte følgende spørsmål til innklagede i e-post av 15. august 2012:

"Questions regarding the NBIM Global Travel Agency tender:

Payment solutions: Do NBIM use TAC (Travel Accounts / Lodge card in part of the world and if you use it, what is the name of the provider

Process: Do you have the same payment process in place in all regions

Credit card: Can NBIM inform us about what credit card supplier the NBIM uses in different countries.

Travel Authorization: Do NBIM have an authorization process in place or do you plan to implement that in the contract period.

T/ E: Do NBIM travelers per Diem (Statens Satser) or Cost covered and claim refund for expensive (e.g. Breakfast, lunch and dinner) This is to match the best global tool for expense Management.

Travel Policy: will NBIM gives us access to your Travel policy at this stage"

(15) Til dette svarte innklagede i e-post av 15. august 2012:

"Reading the questions, they are directed to the expense claim tools, which is an optional section and not part of the evaluation criteria. I would therefore prefer not to answer them. Please clarify if you feel you are unable to complete the response due to these questions and I am happy to reconsider."

(16) I videre e-postkorrespondanse av samme dag, svarte klager følgende:

"The Card and payment structure and your payment process is related to set up of classic and online service to use for our calculations. The same is travel authorizations

And we would appreciate the travel policy also to streamline the process. The Credit card and TAC solutions is also to for our cost base, different

Card, different cost and merchants fees. So that is what we will call handy information

Yes you are right the T/E is for expense. So no need to revert to that at this stage."

(17) Til dette svarte innklagede at informasjonen fremdeles ikke ble sett som nødvendig for å levere tilbud i konkurransen.

- (18) HRG Nordic (heretter klager) leverte tilbud, der utfylte regneark var vedlagt. I tillegg var det vedlagt et dokument med overskriften *"NBIM Notes to accompany the financial proposal"* (heretter *"Finansielle noter"*). Fra dette dokumentet gjengis følgende:

"If the service levels are changed at the request of NBIM, or the number and mix of transactions deviates by (+)/(-) 5% from the RFP then the Fees will be revised in consultation with NBIM and will be subject to a change control process to be agreed and detailed within the conditions of the contract based on parameters mutually agreed."

(...)

All commissions will be retained by HRG & we assume that a minimum of 60% of the hotel program is commissionable, otherwise HRG will reserve the right to renegotiate the fees."

- (19) I brev av 5. september 2012 ble klager informert om at tilbudet var blitt avvist etter forskriften § 11-11 (1) bokstav f, fordi det inneholdt flere oppgitte avvik eller forbehold som gjorde det tvilsomt hvordan tilbudet skulle rangeres sammenlignet med de øvrige tilbudene.
- (20) Saken ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 2. oktober 2012.
- (21) Innklagede signerte kontrakt med American Express Business Travel AS i løpet av høsten 2012.
- (22) Nemndsmøte i saken ble avholdt 25. august 2014.

Anførsler:

Klagers anførsler:

Utformingen av konkurransegrunnlaget og manglende informasjon

- (23) Innklagede har brutt forskriften § 8-1 ved at bakgrunnen for volumer, transaksjoner og reiser er for tynt beskrevet i konkurransegrunnlaget. Det var gitt for lite informasjon om anskaffelsen i prosessen, særlig sett i sammenheng med at leverandørene ville bli holdt ansvarlig for alt i anbudet. Leverandørene måtte prise uten å vite volumet for tre av seks byer. Dette medførte at klager måtte ta en ensidig økonomisk risiko for anbudsleveransen.
- (24) Innklagede har også brutt regelverket ved ikke å gi svar på klagers spørsmål som gjaldt klagers mulighet til prising og minimering av risiko. Innklagede gav beskjed om at dette ikke var å se som nødvendig informasjon, noe som var uriktig.

Avvisning av tilbudet

- (25) Klager har anført at innklagede har brutt regelverket ved å avvise klagers tilbud uten å ha hjemmel for dette i forskriften § 11-11 (1) bokstav f, fordi dokumentet *"Finansielle noter"* ikke kunne ses som en reservasjon. Dokumentet viste kun hvordan klager kalkulerte for å minimere den økonomiske risikoen. Dette var nødvendig da det måtte settes opp en leveranse, ansettes personer eller omplassere personer for å betjene kunden, sette opp systemer, implementere avtalene globalt og integrere deres systemer.

- (26) Forklaringen i dokumentet kunne i verste fall anses som et avvik. Det følger av forskriften § 11-3 at det er tillatt å levere tilbud som inneholder avvik fra oppstilte minstekrav når disse fremgår klart av tilbudet, er presist og entydig beskrevet og er utformet slik at oppdragsgiver kan vurdere avvikene uten å kontakte leverandør. Forklaringen er ikke å se som et vesentlig forbehold mot kontraktsvilkår etter § 11-11 (1) d og skulle således ikke ha vært avvist.

Innklagedes anførsler:

Utformingen av konkurransegrunnlaget og manglende informasjon

- (27) Det bestrides at konkurransegrunnlaget var i strid med de grunnleggende kravene til utforming som følger av forskriften § 8-1. Konkurransegrunnlaget var tilstrekkelig klart og nøyaktig utformet. Det var ikke mulig å angi volumet for antall reiser i kontraktsperioden presist. Konkurransen var derfor basert på enhetspriser for hver enkelt tur og tilbuds kvalitet, i form av tidsbruk og teknologi. Det ble opplyst hvilke volumer som kunne forventes basert på tidligere budsjettert volum for 2010, og at volumet kunne øke med 5% årlig. I vedlegg 1 "*Fee & Service Schedule*" var det gitt detaljert informasjon om forventede transaksjoner og reisebehov, som det var klart at innklagede ville legge til grunn ved vurderingen av tilbudene.
- (28) Bruk av veiledende volumtall for evalueringen er vanlig når oppdragsgiver ikke vet hvor mange enheter som skal bestilles. Risikoen som følge av at volumet ikke kan presiseres nærmere, kan allokere til enhetsprisen leverandøren tilbyr, slik at klager kunne ha innkalkulert den økonomiske risikoen i enhetsprisene.
- (29) Klager hadde et forsvarlig grunnlag til å inngi tilbud. Det var derfor ikke nødvendig å besvare klagers spørsmål for at klager skulle kunne fylle ut prisskjemaet og få mulighet til å nå opp i konkurransen. Oppdragsgiver har ikke plikt til å gi materielle svar på spørsmål om forhold som er tilstrekkelig klare, eller å gi leverandørene enhver opplysning som etterspørres. Her må oppdragsgiver ha en betydelig skjønnsfrihet og ikke måtte redegjøre for forhold utover det som anses nødvendig for å kunne evaluere tilbudene opp mot tildelingskriteriene. I konkurransegrunnlaget var det opplyst at tildelingskriteriene fulgte av vedlegget "*Fee & Service Schedule*", og at det avgjørende for tildelingen var besvarelsen av dette prisskjemaet. Spørsmålene fra klager rettet seg dessuten ikke direkte mot prising av tilbudet, men mot "*Travel Expense Claims System*", som var en opsjon.

Avvisning av tilbudet

- (30) Innklagede hadde plikt til å avvise klagers tilbud, jf. forskriften § 11-11 bokstavene e og f, fordi vedlegget "*Finansielle noter*" inneholdt vesentlige avvik fra konkurransegrunnlaget, eller forbehold som medførte tvil om bedømmelsen av tilbudet. Det var ikke anledning til å foreta avklaringer av tilbudet, jf. forskriften § 12-1.
- (31) Det var flere grunnlag for å avvise klagers tilbud. For det første måtte tilbudet avvises, fordi opplysningene i dokumentet "*Finansielle noter*" var forbehold som kunne medføre tvil om hvordan tilbudet skal bedømmes i forhold til de øvrige tilbudene, jf. § 11-11 bokstav f. Forbeholdene i dokumentet gjorde at innklagede hadde behov for å stille avklarende spørsmål til klager, men slik avklaring var det ikke adgang til på grunn av forhandlingsforbudet.

- (32) Klager tok et forbehold ved å spesifisere at de bare ville godta +/- 5% endring i antall reiser med de tilbudte prisene. Begrensningen fra klager innebar at et avvik fra det angitte volumet ville endre prisen, og dette skapte tvil om hvordan tilbudet skulle forstås. Klager har heller ikke oppgitt hvilken pris som måtte legges til grunn dersom volumet faktisk avvek med +/- 5%. Forbeholdet var ikke mulig å prissette, og tilbudet kunne ikke sammenlignes med de øvrige.
- (33) Klager opplyste at transaksjonsgebyrer for reiser fra Norge ville variere, ettersom det gjaldt ulike sektoravhengige kostnader for booking av reiser fra Norge til Europa, USA og for "*Round-the-world ticket*". Slike variable kostnader var det ikke åpnet for i konkurransegrunnlaget. Det var derimot etterspurt at transaksjonsgebyrene ble oppgitt som enhetspriser.
- (34) Klager inkluderte ikke utgifter til globale rapporteringsverktøy i prisskjemaet, selv om det var etterspurt. Heller ikke "*Travel and Expense*" for kontoradministrasjonen eller omkostninger fra tredjeparter var tatt inn i prisskjemaet, selv om begge kostnadene ville bli allokert til innklagede og skulle ha vært spesifisert under "*andre kostnader*".
- (35) Klager har tatt forbehold om årlig inflasjonsjustering av prisene, noe det ikke er åpnet for i konkurransegrunnlaget. Videre har klager lagt til grunn at minimum 60% av hotellbookingene er provisjonsberettiget, og at om så ikke er tilfelle, forbeholder de seg retten til å reforhandle prisene. Også hotellbookinger er oppgitt som veiledende tall, og innebærer ingen forpliktelse for innklagede til å skaffe oppgitt volum.
- (36) Det ville uansett foreligget en plikt til å avvise tilbudet på grunn av vesentlige avvik fra konkurransegrunnlaget, jf. forskriften § 11-11 bokstav e. Klager har begrenset hvor store avvik det kan gjøres fra oppgitt volum, og det var uklart hvilke priskonsekvenser avvikene ville ha. I tillegg opplyste klager om ekstrakostnader som ikke var inntatt i prisskjemaet. På denne bakgrunn ville klager fått en konkurransefordel, og tilbudet måtte derfor uansett avvises etter denne bestemmelsen.

Klagenemndas vurdering:

- (37) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder inngåelse av kontrakt om reisebyråtenester, som er en uprioritert tjenesteanskaffelse i kategori 20. Anskaffelsens verdi er estimert til cirka 50 000 000 kroner eksklusive mva. per år. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser, følger anskaffelsen etter sin opplyste art og verdi forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 del I og II, jf. forskriften § 2-1 (5).

Utformingen av konkurransegrunnlaget og manglende informasjon

- (38) Klager har anført at konkurransegrunnlaget er utformet i strid med forskriften § 8-1, fordi volum, transaksjoner og reiser er for tynt beskrevet, og det ikke er oppgitt forventet antall reiser for alle byene.
- (39) Etter § 8-1 skal konkurransegrunnlaget inneholde en tilstrekkelig og fullstendig beskrivelse av hva som skal anskaffes, hvilken prosedyre som er valgt, hvordan tilbud skal utformes og hvilke kontraktbetingelser som gjelder for oppdraget. Det følger videre av kravene til forutberegnelighet, likebehandling og gjennomsiktighet i loven § 5 at konkurransegrunnlaget må være utformet på en klar og utvetydig måte, jf. klagenemndas

sak 2011/249 premiss (32) med videre henvisninger. På bakgrunn av tidligere praksis, herunder EU-domstolens sak C-19/00 (SIAC Construction), konkluderte nemnda i ovenfor nevnte sak premiss (36) blant annet med at konkurransegrunnlaget må "*inneholde tilstrekkelige opplysninger til at tilbyderne har et forsvarlig grunnlag for å inngi tilbud*".

- (40) I konkurransegrunnlaget punkt 1.5.3 "*Volume*" opplyste innklagede at budsjettert volum for 2010 for kontorene i Oslo, London og New York var veiledende volum for anskaffelsen, se premiss (7) ovenfor. Det var også opplyst at volumet kunne øke 5% årlig, og at det var et økende behov for etappereiser. For kontorene i Shanghai, Singapore og Luxembourg var det ikke oppgitt tidligere budsjettert volum, fordi det her ikke forelå noen statistikk. Det var imidlertid oppgitt i kvalifikasjonsgrunnlaget punkt 1.2 "*Purpose and Background*" at verdien av kontrakten var estimert til cirka 50 000 000 NOK eksklusive merverdiavgift per år. Innklagede opplyste også i spørsmålsrunden at Luxembourg-kontoret hadde så få reiser at det ikke var relevant for vurderingen av tilbudene, og ikke var inkludert i prisskjemaet, se premiss (13) spørsmål 2 ovenfor.
- (41) I prisskjemaet "*Appendix 1: Fees & Schedule*" skulle tilbyderne fylle ut kostnadene for ulike fly- og togruter, hotellbookinger, billeie, kundeservice o.l., se premiss (9) ovenfor. Prisskjemaet bestod av mange prisposter, der var det oppgitt "*Assumed Annual Volume (trips)*" for hver av postene. Tilbyderne skulle oppgi enhetspriser for hver post. Selv om estimatene i prisskjemaet var veiledende, gav de tilbyderne utdypende informasjon om hvilke tjenester som ble etterspurte og forventet volum av disse. Klager har ikke gitt en nærmere begrunnelse for hvilke problemer beskrivelsen av volum, transaksjoner og reiser forårsaket. Ut fra den ovenstående informasjonen som tilbyderne har fått, fremstår det samlet sett som at tilbyderne har et forsvarlig grunnlag til å inngi tilbud. Anførselen kan etter dette ikke føre frem.
- (42) Klager har også anført at opplysningene klager etterspurte i e-post av 15. august 2012, se premiss (14) ovenfor, var nødvendige for å ha et forsvarlig grunnlag til å prise og minimere risikoen, og at det var et brudd på regelverket at innklagede ikke svarte på spørsmålene.
- (43) Det var åpnet for å stille spørsmål til konkurransegrunnlaget, og klager sendte skriftlig spørsmål til innklagede innen fristen. Spørsmålene gjaldt betalingsprosesser, hvilke kort innklagede benyttet seg av og reisepolicy, se premiss (14) ovenfor.
- (44) Innklagede har forklart at den etterspurte informasjonen ikke var av betydning for oppdragsgivers tildelingsevaluering, fordi de knyttet seg til "*Travel Expense Claims System*" som var en "*optional section and not part of the evaluation criteria*". Klager har verken utdypet hvorfor det var behov for de etterspurte opplysningene, eller motsagt innklagedes forklaring. På bakgrunn av den foreliggende dokumentasjonen, og konklusjonen ovenfor, finner klagenemnda at det ikke var nødvendig å besvare spørsmålene for å gi tilbyderne et forsvarlig grunnlag til å inngi tilbud. Anførselen kan etter dette ikke føre frem.

Avvisning av tilbudet

- (45) Klager har anført at innklagede har brutt regelverket ved å avvise klagers tilbud uten å ha hjemmel for dette i forskriften § 11-11 (1) bokstav f. Det vises til at dokumentet "*Finansielle noter*" ikke inneholdt avvik eller forbehold som kvalifiserte til avvisning.

- (46) Innklagede begrunnet avvisningen med at det var flere av opplysningene i klagers *"Finansielle noter"* som, enkeltvis eller samlet, medførte en avvisningsplikt, jf. premiss (30) til (36) ovenfor.
- (47) Det følger av forskriften § 11-11 (1) bokstav f at et tilbud skal avvises dersom *"det på grunn av avvik, forbehold, feil, ufullstendigheter, uklarheter eller lignende i en anbudskonkurranse kan medføre tvil om hvordan tilbudet skal bedømmes i forhold til de øvrige tilbudene."*
- (48) Spørsmålet blir først om dokumentet *"Finansielle noter"* som var vedlagt klagers tilbud inneholdt *"avvik, forbehold, feil, ufullstendigheter, uklarheter eller lignende"*.
- (49) I klagenemndas sak 2003/187 la klagenemnda til grunn at det var et forbehold når en av leverandørene i tilbudet opplyste at dagbotklausulen som var angitt i konkurransegrunnlaget måtte *"diskuteres"*. Nemnda tok dette til inntekt for at leverandøren tilkjennegav at han *"ikke vil anse seg budet av vilkåret slik dette foreligger i konkurransegrunnlaget."* Nemnda viste til at Høyesterett i Rt-2001-1288, vurderte en tilsvarende formulering om å *"gjennomgå"* fremdriftsplan som et forbehold.
- (50) I *"Finansielle noter"* i klagers tilbud fremkom det at dersom antallet reiser, eller sammensetningen av transaksjoner, opplyst i konkurransegrunnlaget endret seg med mer enn +/- 5%, ville kostnadene *"be revised in consultation with NBIM"*, og prisene skulle da fastsettes *"within the conditions of the contract based on parameters mutually agreed"*. Det ble også opplyst at klager hadde lagt til grunn at 60% av hotellbookingene ville bli provisjonsberettiget, og at *"otherwise HRG will reserve the right to renegotiate the fees."* Disse to forholdene var ikke inkludert i prisene, og det var ikke utdypet hvilke konsekvenser disse forholdene ville få for den tilbudte prisen.
- (51) Klager har altså prissatt de aktuelle postene i prisskjemaet, men det fremkom av de finansielle notene at klager i visse tilfeller ville kreve prisrevisjon. Prisskjemaet skulle danne grunnlaget for å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, men retten til prisrevisjon kunne medføre at prisene oppgitt i skjemaet ikke lenger var gjeldende. Dette tilsier at klager ikke ubetinget ville stå ved de tilbudte prisene. Innklagede hadde også opplyst om at cirka 50% av reisene fra Oslo var til byene der innklagede hadde egne hotellavtaler som ansatte pliktet å bruke, se premiss (13) spørsmål 8 ovenfor. For de andre kontorene var andelen provisjonsberettigede hotellbookinger tilfeldig. Formuleringen om prisrevisjon dersom mindre enn 60% av hotellbookingene er provisjonsberettiget, fremstår etter dette ikke som en forklaring på utregningen, slik klager har anført, men som et forbehold. På denne bakgrunnen fremstår formuleringene om prisrevisjon som forbehold, da klager har betinget seg rett til å levere det etterspurte på andre vilkår i visse tilfeller.
- (52) Spørsmålet er videre om forbeholdet i klagers tilbud *"kan medføre tvil om hvordan tilbudet skal bedømmes i forhold til de øvrige tilbudene"* jf. § 11-11 (1) bokstav f.
- (53) Klagenemnda har i tidligere praksis uttalt at det er en lav terskel for når en mangel ved et tilbud *"kan medføre tvil"* om hvordan tilbudet skal bedømmes i forhold til de øvrige tilbudene, jf. blant annet klagenemndas saker 2008/202 premiss (30) og 2009/281 premiss (21). Dette er en konsekvens av forhandlingsforbudet ved anbudskonkurranser, og av at tilbyderne har ansvaret for å utforme tilbudet korrekt. Nemnda har likevel lagt til grunn at det kun foreligger en avvisningsplikt i de tilfeller der tvilen *"kan ha hatt betydning for"*

tilbudets rangering blant de andre tilbudene", jf. blant annet klagenemndas saker 2009/281 premiss (22) og 2010/377 premiss (41) med videre henvisninger.

- (54) De nevnte forbeholdene i klagers finansielle noter, i tillegg til manglende redegjørelse for hvilke konsekvenser forbeholdene ville få for prisen, gjorde det uklart for innklagede hvilke priser som eventuelt ville gjelde under kontrakten. Denne tolkningstvilen kunne ikke avklares på grunn av forhandlingsforbudet, og det ble da vanskelig å sammenligne tilbudet med de øvrige i konkurransen. Ut fra de få opplysningene som var gitt, fremstår det heller ikke som mulig for innklagede å prissette forbeholdene. Forbeholdene medførte på dette grunnlag tvil om hvordan tilbudet skulle bedømmes i forhold til de øvrige tilbudene. Innklagedes avvisning er på dette grunnlaget rettmessig etter forskriften § 11-11 (1) bokstav f.
- (55) På bakgrunn av at klagenemnda har funnet at det foreligger forbehold som må føre til avvisning, tar ikke klagenemnda stilling til de øvrige avvisningsgrunnene som er anført.

Konklusjon:

Norges Bank Investment Management har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Kai Krüger