



**Klagenemnda**  
**for offentlige anskaffelser**

**Saken gjelder:** Endringer i konkurransegrunnlag. Feil i/uklart konkurransegrunnlag.  
De generelle kravene i § 5.

*Innklagede avholdt en konkurranse med forhandling for inngåelse av en rammeavtale om rådgivertjenester innenfor en rekke ulike fagfelt. Klagenemnda fant at innklagede hadde brutt regelverket ved unnlåte å oppgi tildelingskriterienes vekt, og ved å redusere antall fagfelt konkurransen omfattet. Klagers øvrige anførsel førte ikke frem.*

**Klagenemndas avgjørelse 24. august 2016 i sak 2016/45**

**Klager:** Rejlers Norge AS

**Innklaget:** Jernbaneverket

**Klagenemndas**

**medlemmer:** Marianne Dragsten, Tone Kleven og Jakob Wahl

**Bakgrunn:**

- (1) Jernbaneverket (heretter innklagede) sendte 23. oktober 2015 ut en forespørsel om deltakelse i en konkurranse med forhandling for inngåelse av en rammeavtale om rådgivertjenester innenfor en rekke fagfelt. Rammeavtalen hadde varighet på to år, med opsjon på to års forlengelse, og den anslåtte verdien var 10 millioner kroner i året. Tilbudsfrist var 26. november 2015.
- (2) Forespørselen om å delta ble sendt til 282 godkjente leverandører innen relevante kategorier i prekvalifikasjonsbasen TransQ.
- (3) I tilbudsinnbydelsen punkt 1 fremgikk det at "*Jernbaneverket Energi ønsker å inngå parallelle rammeavtaler med en eller flere leverandører*".
- (4) Av konkurransegrunnlaget kapittel B1 punkt 3.7 ("*Tilbud på deler av leveransen*") fremgikk det at "*[d]et er adgang til å gi tilbud på de forskjellige fagområder av leveransen. Det må uttrykkelig presiseres av tilbyder hvilke fagområder tilbudet gjelder for*".
- (5) Videre fremgikk det av konkurransegrunnlaget kapittel B1, punkt 5 at:

*"[t]ildeling av rammeavtale skjer på grunnlag av det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, basert på evaluering av følgende kriterier:*

- *Kompetanser til rådgiverfirma*
- *Relevant erfaring / referanser til rådgiverfirma*
- *Timepris for aktuelle fagressurser*
- *Fleksibilitet innen ressurstilgang*".

- (6) Det fremgikk av kravspesifikasjonen kapittel D1/E2 punkt 8.1 ("*Fagområder*") at konkurransen omfattet følgende fagfelt:

1. *Arkitektur*
2. *Byggtekniske arbeider*
3. *Lavspenningsanlegg*
4. *Høyspenningsanlegg*
5. *Vern- og kontrollanlegg*
6. *Kabler*
7. *Statistiske omformere*
8. *Roterende Omformere*
9. *Krafttransformatorer*
10. *VVS*
11. *Omgivelser og miljø*
12. *Grunnerverv/ arealplanlegging*
13. *RAMS/risikovurderinger*
14. *Oversettelser*
15. *Prosjektledelse*
16. *Byggeledelse*

- (7) Det var inntatt et skjema som tilbyderne skulle fylle ut. Skjemaet omfattet alle de 16 ulike fagfeltene, og nedenfor gjengis et utdrag. Den andre kolonnen var lik for alle fagområdene.

| <i>Fagområde</i>             | <i>Antall ressurser/Beskriv</i>                                                     |
|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Arkitektur</i>            | <i>Fagspesialister:</i>                                                             |
| <i>Bygning</i>               | <i>Seniorrådgivere:</i>                                                             |
| <i>Landskap</i>              | <i>Rådgivere:</i>                                                                   |
| <i>Romprogram/funksjoner</i> | <i>Trainee:</i>                                                                     |
| <i>Estetikk</i>              | <i>Spesifiser hvor ressursene er lokalisert i landet og hvor mange pr. lokasjon</i> |

- (8) Innklagede svarte på spørsmål fra leverandører via konkurransegjennomføringsverktøyet. Fra meldingen innklagede la ut 2. november 2015 gjengis:

*"[K]an dere angi den relative vektingen til hvert tildelingskriterium?*

*Vil hvert fagområde vurderes separat eller vil det gjøres en samlet vurdering av tilbudet fra hver leverandør?*

*Svar 1:*

|                                                    |      |
|----------------------------------------------------|------|
| • Kompetanser til rådgiverfirma                    | 25 % |
| • Relevant erfaring / referanser til rådgiverfirma | 15 % |
| • Timepris for aktuelle fagressurser               | 50 % |
| • Fleksibilitet innen ressurstilgang               | 10 % |

*Svar 2:*

*Samlet."*

- (9) Innklagede mottok tilbud fra følgende 18 leverandører:

- Atkins Norge AS
- Centerpoint AS
- COWI AS
- HR Prosjekt AS
- Interfleet Technology AS
- Lloyd's Register Consulting AS
- Multiconsult AS
- Norges Geologiske Institutt
- Norconsult AS
- Rambøll Norge AS
- Reinertsen AS
- Rejlers Norge AS
- Safetech Norge AS
- Semcon Sweden AB

- Stema Rådgivning AS
  - Sweco Norge AS
  - Tyréns AB
  - ÅF Advansia AS
- (10) Forhandlinger ble gjennomført via Jernbaneverkets konkurransegjennomføringsverktøy med alle 18 tilbyderne. Klager innga tilbud innenfor 11 av de 16 fagfeltene. Seks av 18 tilbyderne innga tilbud på kun ett eller to fagfelt.
- (11) I en melding publisert i konkurransegjennomføringsverktøyet 27. januar 2016 opplyste innklagede følgende:

*"Jernbaneverket har nå gått gjennom alle tilbudene på tekniske rådgivertjenester.*

*På grunn av allerede inngåtte rammeavtaler hos Jernbaneverket tildeler Jernbaneverket Energi ikke nye rammeavtaler på fagfelt der Jernbaneverket sentralt har rammeavtaler. Bakgrunnen er at det er mest hensiktsmessig å samle alt volum i en avtaleportefølje samlet i Jernbaneverket (JBV). Dette gjelder innenfor følgende fagfelt:*

*Omgivelser og miljø – Her er det 10 rammeavtaler (...) hos JBV sentralt*

*Grunnerverv og areal - Her er det 4 rammeavtaler hos JBV sentralt*

*Oversettelser - Her er det 2 rammeavtaler hos JBV sentralt*

*Prosjektledelse, Prosjektadministrasjon og Byggeledelse [<sup>1</sup>] - Her er det 20 rammeavtaler hos JBV sentralt*

*Vi står igjen med et stort utvalg tilbydere som er aktuelle for rammeavtaler."*

- (12) Frist for inngivelse av revidert tilbud var 28. januar 2016.
- (13) Innklagede informerte tilbyderne om tildelingsbeslutningen 22. februar 2016. Følgende syv leverandører ble innstilt til kontrakt: COWI AS, Multiconsult AS, Rambøll Norge AS, Sweco Norge AS, Reinertsen AS, Norconsult AS, og Tyréns AB. Som følge av at 5 av 16 fagfelt var tatt ut av konkurransen, bortfalt tre av tilbudene som kun hadde tilbudt rådgivningstjenester innenfor disse områdene.
- (14) Klager ble innstilt som nr. 9. Det fremgår av evalueringen at klagers tilbud ble rangert som nr. 13 under tildelingskriteriet pris. I innklagedes redegjørelse til klager i konkurransegjennomføringsverktøyet, datert 24. februar 2016, er det presisert følgende om klagers poengsum på kompetanse:

*"Rejlers har fått trekk på Kompetanser til rådgiverfirma da flere av de som leverte tilbud, og som har fått rammeavtaler hadde levert på alle fagfeltene. Rejlers hadde ikke levert*

---

<sup>1</sup> Prosjektledelse og Byggeledelse utgjorde selvstendige fagfelt i kravspesifikasjonen. Det var altså fem fagfelt som ble tatt ut av konkurransen.

*tilbud på Arkitektur, Roterende omformere, Statiske omformere og Krafttransformatorer. De elektrotekniske fagfeltene er jo selvsagt viktige for Jernbaneverket Energi, men vi har ikke rangert fagfelt opp mot hverandre. Jernbaneverket hadde åpnet for at man kunne tilby på enkelte fagfelt, ikke av man skulle tilby på alle. Etter en samlet vurdering av alle innkomne tilbud og hvilke fagfelt tilbyderne dekket ble disse andre tilbyderne som hadde gitt tilbud på alt gitt en høyere score enn Rejlers. Her ble Rejlers rangert som nummer 8."*

- (15) Det var altså høyere pris og manglende tilbud på fem fagfelt som var bakgrunnen for den plasseringen Rejlers fikk i konkurransen.
- (16) Innklagede signerte kontrakt med innstilte leverandører 17. mars 2016.
- (17) Klager brakte saken inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 18. mars 2016. Nemndsmøte i saken ble avholdt 22. august 2016.

#### **Anførsler:**

##### ***Klager har i det vesentlige anført:***

- (18) Tildelingskriterienes vekt var ikke oppgitt, hvilket innebærer at de var oppgitt i prioritert rekkefølge. Denne rekkefølgen ble endret når innklagede senere oppgav hvilken vekt kriteriene skulle ha. Dette representerer et brudd på regelverket.
- (19) Innklagedes endring av konkurransen fra å være en vurdering av separate fagfelt til en samlet vurdering av alle fagfelt, må videre anses som en vesentlig endring av konkurransegrunnlaget. Dette representerer et brudd på forskriften § 17-2 (1).
- (20) Det utgjorde videre en vesentlig endring at innklagede utelot fem fagområder fra konkurransen. Konkurransen skulle som følge av dette vært avlyst.

##### ***Innklagede har i det vesentlige anført:***

- (21) Tildelingskriteriene kunne ikke forstås slik at de var angitt i prioritert rekkefølge. Ved meldingen 2. november 2015 foretas det derfor ingen endring av tildelingskriteriene, men kun en supplerende angivelse av vektingen.
- (22) Det fremgår ikke av konkurransegrunnlaget at de ulike fagfeltene ville bli vurdert separat. Meldingen i KGV 2. november 2015 utgjør dermed ingen endring.
- (23) Det utgjorde heller ikke noen vesentlig endring at det ble bestemt å utelate fem fagfelt fra evalueringen.

#### **Klagenemndas vurdering:**

- (24) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder inngåelse av rammeavtale om rådgivertjenester innenfor en rekke fagfelt innen prosjektering, som er en prioritert tjenesteanskaffelse i kategori 12. Innklagede er en del av staten, og er derfor underlagt forskrift om offentlige anskaffelser, men har adgang til å bruke kvalifikasjonsordning som nevnt i forsyningsforskriften § 7-10, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 2-1 (7). Rammeavtalen hadde varighet på to år, med opsjon på to års forlengelse, og den anslåtte verdien var 10 millioner kroner i året. I tillegg til lov

om offentlige anskaffelser følger anskaffelsen etter sin art og verdi forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 del I og III, jf. forskriften §§ 2-1 og 2-2.

#### *Manglende opplysning om vekten til tildelingskriteriene*

- (25) Av forskriften § 22-2 (2) fremgår det at tildelingskriteriene skal oppgis i kunngjøringen eller i konkurransegrunnlaget, og at oppdragsgiver skal angi den relative vekten som gis hvert av kriteriene. Bestemmelsens tredje ledd åpner likevel for å oppgi kriteriene i prioritert rekkefølge der det av påviselige grunner ikke er mulig å foreta en vekting.
- (26) Ut fra sammenhengen er det klart at § 22-2 (2) må forstås slik at også tildelingskriterienes vekt skal angis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Innklagede har opplyst at grunnen til at vekten ikke ble oppgitt var en feil, ikke at man mente at det ikke var mulig å foreta en vekting. Klagenemnda legger dette til grunn. Det representerer derfor et brudd på § 22-2 (2) at opplysningen om vekten først ble oppgitt senere.

#### *Opplysningen om at fagområdene ble vurdert samlet*

- (27) Partene er enig om at innklagedes svar måtte forstås på den måten at det ikke ville gis uttelling for fagområder som ikke var tilbudt. Med andre ord ville en tilbyder som ikke kunne tilby samtlige fagområder få et fratrekk ved evalueringen sammenlignet med leverandører som tilbød samtlige fagområder. Klager anfører at svaret utgjorde en vesentlig endring av konkurransen fordi konkurransen ble endret fra å gjelde en konkurranse hvor hvert fagfelt skulle vurderes enkeltvis, til at fagfeltene ble vurdert samlet.
- (28) Slik konkurransegrunnlaget er utformet, er det ikke klart hvordan vurderingen ville skje. Ettersom det var åpnet for å inngi tilbud på de enkelte fagområder kan dette tilsi at hvert fagområde ville vurderes separat. Adgangen til å inngi deltilbud er likevel ikke uforenlig med at det ville skje en samlet vurdering. Slik konkurransegrunnlaget for øvrig var utformet, hvor et av tildelingskriteriene var "*Kompetanser til rådgiverfirma*", er det derfor ikke unaturlig at en av tilbyderne sendte et spørsmål om hvordan evalueringen ville skje. Sett i lys av at konkurransegrunnlaget er bygget opp på en slik måte at det ikke synes å forutsette et omfattende arbeid ved tilbudsutformingen, og at tilbudsfristen fortsatt lå et stykke frem i tid, gir klagers anførsel ikke grunnlag for å konstatere at presiseringen utgjorde en vesentlig endring av konkurransegrunnlaget. Klagers anførsel fører derfor ikke frem.

#### *Utelatelsen av fem fagområder*

- (29) Det er korrekt som innklagede påpeker at klagenemnda i flere avgjørelser har akseptert endringer av konkurransegrunnlaget også etter den første tilbudsfristens utløp, jf. sak 2013/11 premiss (44) med videre henvisninger. Forutsetningen er imidlertid at endringen ikke er vesentlig.
- (30) Slik konkurransen var lagt opp, ville en tilbyder som ikke kunne tilby samtlige fagområder få et fratrekk ved evalueringen. Det er naturlig å gå ut ifra at tilbydere som ikke kunne tilby i hvert fall et betydelig antall fagområder, unnlot å delta i konkurransen. Tilsvarende er det naturlig å gå ut ifra at flere leverandører ville ha deltatt dersom de visste at fem av seksten fagområder ble utelatt fra konkurransen. Endringen må derfor anses vesentlig, hvilket innebærer at konkurransen skulle vært avlyst i stedet for at

oppdragsgiver fortsatte forhandlingene og inngikk rammeavtalen med de tilbyderne som var innstilt.

***Konklusjon:***

Jernbaneverket har brutt forskriften § 22-3 (2) ved å unnlate å oppgi tildelingskriterienes vekt i konkurransegrunnlaget.

Jernbaneverket har brutt forskriften § 17-2 (1) ved å utelate fem av seksten fagfelt fra konkurransen.

Klagers anførsel om at det representerte en vesentlig endring at fagfeltene ville bli vurdert samlet, førte ikke frem.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Jakob Wahl

A solid black rectangular box used to redact the signature of Jakob Wahl.