



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Feil i/uklart konkurransegrunnlag.

Innklagede gjennomførte en konkurranse med forhandling for inngåelse av kontrakt om innleie av grunnerverver. Klager anførte hovedsakelig at innklagede hadde endret et krav i konkurransen etter tilbudsfristen, og at rettelsen var ulovlig. Ingen av klagers anførsler førte frem.

Klagenemndas avgjørelse 10. mars 2021 i sak 2020/724

Klager: Regio360 rådgiving AS

Innklaget: Statnett SF

Klagenemndas

medlemmer: Finn Arnesen, Kjersti Holum Karlstrøm og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

- (1) Statnett SF (heretter *innklagede*) kunngjorde 24. januar 2020 en konkurranse med forhandling for anskaffelse av grunnerverver til flere prosjekter i prosjektpakken «*Nettplan Stor-Oslo*». Tilbudsfrist var angitt til 17. februar 2020.
- (2) Oppdragets varighet var to år med opsjon på forlengelse i 1+1 år.
- (3) I konkurransegrunnlaget punkt 1.2.3 var det stilt følgende krav:

1.2.3 Krav til utdanning, kompetanse og erfaring

Statnett SF stiller følgende krav til tilbudt ressurs:

- *Grunnerverver med relevant erfaring. Kandidaten bør ha utført grunnerverv tilknyttet energianlegg tidligere og ha erfaring med bruk av dokumenthåndterings og kartproduksjonsverktøy, eksempelvis IFS, eRoom og ArcGis eller tilsvarende.*
- *Utdanning: Master i eiendom.*
- *Erfaring med dialog og kontakt med offentlige instanser.*
- *Erfaring med å forberede og gjennomføre rettslig skjønn.*
- *Erfaring fra og evne til å lede team og delta aktivt i prosjektteam.*
- *Gode kommunikasjonsferdigheter og forhandlingserfaring.*
- *Førerkort klasse B.*

- *Gode samarbeidsevner og evne til å jobbe strukturert og selvstendig.*
- *Relevant erfaring fra byggeprosjekter er en stor fordel.*
- *Kjennskap til lokale forhold er en fordel.*

- (4) Det ble konkurrert om å levere tilbudet med det beste forholdet mellom pris og kvalitet, basert på følgende tildelingskriterier:

TILDELINGSKRITERIER	DOKUMENTASJON	VEKT
Kvalitet	<i>Tilbyder skal fylle ut vedlagte tilbudsbrev, samt levere CV for tilbudt kandidat. Tilbyder vil bli evaluert på kravene fremsatt i punkt [1.2.3] over. Tilbudsbrevet skal inneholde referanser som kan bekrefte tilbudt kandidats kompetanse, erfaring og egnethet, og Statnett SF forbeholder seg retten til å kontakte oppgitte referanser. Statnett kan kalle inn kandidater til intervju.</i>	60 %
Pris	<i>Tilbyder skal i vedlagte tilbudsbrev oppgi timerate på tilbudt kandidat som vil være gjeldende for oppdraget. Betingelser for reise er som beskrevet i vedlagte avtaleutkast.</i>	40 %

- (5) Innen tilbudsfristen utløp mottok innklagede syv tilbud, herunder fra Regio360 Rådgivning AS (heretter *klager*) og Elden AS (heretter *valgte leverandør*).
- (6) Det ble gjennomført forhandlinger med klager, valgte leverandør og en tredje tilbyder 27. februar 2020.
- (7) Etter forhandlingene sendte innklagede ut følgende beskjed til samtlige som hadde meldt interesse for deltagelse i konkurransen:

«Se vedlagte dokumenter. Det har hele tiden vært Statnetts intensjon å akseptere utdanning som Master i eiendom eller tilsvarende (kandidater med ferdig utdanning før 2004). Dersom dette har begrenset hvilke kandidater som er tilbudt gir vi nå muligheten for å tilby disse på nytt. Allerede mottatte tilbud er gjeldende. Hvis spørsmål, ta kontakt på e-post eller send inn spørsmål under «spørsmål og svar» i konkurransen.»

- (8) Det ble deretter sendt ut et oppdatert konkurransegrunnlag. Det fremgikk nå følgende av punkt 1.2.3:

«[...]

- *Utdanning: Master i eiendom eller tilsvarende. NB Tilsvarende utdanning fra før 2004 vurderes på lik linje som Master i eiendom.*

[...]

Statnett er gjort oppmerksomme på at utdanningen skiftet navn til Master i eiendom i 2004. Det har hele tiden vært vår intensjon å akseptere utdanning fra før 2004 og dette blir nå presisert. Vi aksepterer fortsatt ikke jurister.»

- (9) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at tilbudsfrist var 5. mars 2020.
- (10) Valgte leverandørs tilbudte kandidat hadde følgende utdannelse oppført på sin CV:
- «08/1987[-] 05/1992[,] Norges Miljø- og Biovitenskapelige Universitet[,] Jordskifte–Master Eiendom Hovedfag i jordskifte/eiendomsutforming».*
- (11) Klagers tilbudte kandidat hadde følgende utdannelse oppført på sin CV:
- «MASTER AREALPLANLEGGING OG EIENDOMSFAG[,] Norges landbrukshøgskole (2004)».*
- (12) Innklagede informerte den 10. mars 2020 om at kontrakten ville bli tildelt valgte leverandør. Klager ble rangert som nummer to i konkurransen. For evalueringen av kvalitet var det for valgte leverandør opplyst at: *«Vinner har god, lang og relevant erfaring med GRE. Trukket noe i poeng for mindre erfaring fra energianlegg, og noe mindre erfaring med bruk av verktøy som benyttes i Statnett enn beste tilbyder på kvalitet. Rangert som nr. 2».* For klager var det opplyst at: *«Kandidaten har meget god og relevant med GRE. Oppnår full score. Rangert som nr. 1».* På pris ble klager og valgte leverandør rangert som henholdsvis nummer fem og nummer én. Valgte leverandørs tilbud ble dermed ansett å ha det beste forholdet mellom pris og kvalitet.
- (13) Kontrakt mellom innklagede og valgte leverandør ble inngått 31. mars 2020.
- (14) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 29. september 2020.
- (15) Nemndsmøte i saken ble avholdt 8. mars 2021.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (16) Innklagede har endret et utvetydig og sentralt utdanningskrav etter at tilbudsfrist var utløpt, reduksjon av tilbud gjennomført, intervju gjennomført og forhandlinger avsluttet. Brorparten av tilbudene som kom inn før opprinnelig tilbudsfrist oppfylte utdanningskravet. Valgte leverandørs kandidat oppfyller ikke kravet, selv om kravet fremstår oppfylt på CV.

- (17) Innklagede har ikke utført reduksjonen av tilbud i henhold til forskriften. Kun to av tre kandidater oppfylte utdanningskravet, og innklagede trodde de hadde formulert et annet krav.
- (18) Innklagede evaluerte ikke kandidatene på utdanningskravet, noe de var pliktige til.
- (19) Innklagede hadde ikke hjemmel til å gjenåpne konkurransen.
- (20) Klager stiller også spørsmål ved om innklagede har etterlevd anskaffelsesforskriften § 14-1.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (21) Innklagede bestrider at det er begått brudd på anskaffelsesregelverket i denne saken.
- (22) Det er ikke gjort en vesentlig endring av kravet til utdanning. En eventuell uklarhet rundt kravet til utdanning har ikke hatt betydning for utfallet av konkurransen. En eventuell uklarhet gir heller ikke plikt til avlysning.
- (23) Valgte leverandør har tilbudt en kandidat som tilfredsstiller konkurransegrunnlagets krav til utdanning.
- (24) Dersom klager skulle få medhold i at kravet til utdanning må forstås slik at ressurser med tilsvarende utdanning ikke kunne aksepteres, anføres det at også klagers tilbud skulle vært avvist.
- (25) Innklagede er enig i at endringer i konkurransegrunnlaget må skje før tilbudsfristen, slik at tilbyderne har mulighet til å ta hensyn til endringen i sine tilbud. I dette tilfellet var det imidlertid ikke snakk om noen endring av konkurransegrunnlaget. For å forsikre seg om at ingen tilbydere hadde forstått kravet slik at det ikke var adgang til å tilby ressurser med tilsvarende utdanninger fra før innføringen av tittelen «*master i eiendom*», valgte innklagede likevel å gi tilbyderne mulighet til å endre sine tilbud i tråd med presiseringen.
- (26) Tildelingskriteriene skal være egnet til å identifisere det beste tilbudet. Det er derfor ikke formålstjenlig å evaluere tilsvarende utdanningsløp opp mot hverandre, ettersom utdanningen i slike tilfeller ikke anses å gi tilbudet noen merverdi i forhold til et annet tilsvarende utdanningsløp. Denne vurderingen er en del av oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn.
- (27) Tildelingskriteriene er angitt på riktig måte. Evalueringsmodell og vekting av underkriteriene ble fastsatt før tilbudsåpning.

Klagenemndas vurdering:

- (28) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder innleie av grunnerverver, som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens estimerte verdi er ikke opplyst, men konkurransen er gjennomført i henhold til lov om offentlige anskaffelser 17. juni 2016 nr. 73 og forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene 12. august 2016 nr. 975 (forsyningsforskriften) del I og del II, jf. forsyningsforskriften §§ 5-1 og 5-2.

- (29) Klagenemnda vurderer først om innklagede har endret utdanningskravet i konkurransegrunnlaget etter tilbudsfristen.
- (30) For å vurdere dette må klagenemnda først ta stilling til hvordan kravet til utdanning, slik det lød før forhandlingene, skal forstås. Det skal da tas utgangspunkt i hvordan en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør vil forstå det, se til sammenligning klagenemndas avgjørelse i sak 2019/341 avsnitt 33, med videre henvisning til EU-domstolens avgjørelse i sak C-42/13 *Cartiera dell'Adda*.
- (31) Klager har i sin argumentasjon vist til en tidligere konkurranse gjennomført av innklagede. Klagenemnda bemerker at hver konkurranse må ses for seg, i lys av hva kontrakten konkret går ut på, herunder hvilke krav oppdragsgiver har stilt. Dette innebærer at de opplysningene som klager fikk i forbindelse med en tidligere anskaffelsesprosess, i utgangspunktet ikke er relevante for om innklagede har brutt regelverket ved gjennomføringen av denne anskaffelsen.
- (32) Utdanningskravet var i det opprinnelige konkurransegrunnlaget formulert slik:
- «Utdanning: Master i eiendom.»*
- (33) Etter gjennomførte forhandlinger sendte innklagede ut en melding til alle leverandører som hadde meldt interesse for konkurransen, hvor det ble presisert at det *«hele tiden [har] vært Statnetts intensjon å akseptere utdanning som Master i eiendom eller tilsvarende (kandidater med ferdig utdanning før 2004)»*. Konkurransegrunnlaget ble også oppdatert slik at dette fremgikk uttrykkelig. Leverandørene ble gitt mulighet til å inngi et oppdatert tilbud, men det var ingen leverandører som benyttet denne muligheten.
- (34) Det nåværende gradsystemet ble innført i 2003. De fleste av de tidligere gradene ble utfaset i perioden 2003-2007. Om denne overgangen fra gammel til ny gradsstruktur ved Norges Landbrukshøgskole (nå Norges miljø- og biovitenskapelige universitet), se forskrift om studier ved Norges landbrukshøgskole (FOR-2003-06-19-992) kapittel 19.
- (35) Slik klagenemnda forstår det, er *Master i eiendom* en videreføring av utdanningen innenfor de fagområdene som i dag inngår i denne mastergraden. Nemnda påpeker at utdanningsløp kan endre både navn og innhold over tid uten at utdannelsen av den grunn mister relevans. Det har derfor formodningen mot seg at innklagede, ved å formulere kravet på den nevnte måten, mente å avskjære leverandører/kandidater som har utdanning som skriver seg fra tiden før overgangen til gjeldende gradssystem.
- (36) For alle rimelig opplyste og normalt påpasselige leverandører, må det ha fremstått som tilstrekkelig klart at innklagede – i tillegg til kandidater med graden master i eiendom – ville akseptere kandidater med tilsvarende utdanning fra tiden før masterordningen trådte i kraft. Klagenemnda kan derfor ikke se at innklagede endret utdanningskravet når denne presiseringen ble tatt inn i konkurransegrunnlaget. At ingen av leverandørene eller interessentene leverte (nye) tilbud etter denne presiseringen kom på plass, indikerer for øvrig at kravet faktisk ble forstått på den nevnte måten.
- (37) Klagenemnda finner det videre klart at valgte leverandør tilbød en kandidat med den nødvendige utdannelsen. Klagenemnda kan heller ikke se at innklagede har gått utenfor de rettslige rammene for evaluering av tildelingskriteriet *«Kvalitet»* ved å ikke evaluere

utdanningsløpene opp mot hverandre, da dette ikke ble ansett å gi tilbudene noen merverdi.

- (38) Ettersom utdanningskravet ikke er forandret, kan klagenemnda heller ikke se at reduksjonen av antall tilbud på bakgrunn av de ovennevnte kravene/kriteriene ville stride mot forskriften § 19-12.
- (39) Klager har videre anført at innklagede har gjenåpnet konkurransen uten hjemmel.
- (40) Tilbudsfristen i konkurransen var 17. februar 2020. Innklagede gjennomførte forhandlinger med klager, valgte leverandør og en tredje tilbyder den 27. februar 2020. Etter forhandlingene sendte innklagede ut et oppdatert konkurransegrunnlag og en beskjed om at *«Dersom dette har begrenset hvilke kandidater som er tilbudt gir vi nå muligheten for å tilby disse på nytt. Allerede mottatte tilbud er gjeldende»*. Slik klagenemnda forstår det, ble denne beskjeden gitt til samtlige som hadde meldt sin interesse for å delta i konkurransen. Det var som nevnt ingen av dem som benyttet muligheten til å levere (nytt) tilbud. Den oppdaterte tilbudsfristen var 5. mars 2020.
- (41) Det følger av forskriften § 10-2 første ledd at oppdragsgiver, før tilbudsfristens utløp, kan *«foreta rettelser, suppleringer og endringer av konkurransegrunnlaget som ikke er vesentlige»*. Slike rettelser, suppleringer og endringer skal sendes til samtlige leverandører som har mottatt konkurransegrunnlaget. Det følger videre av § 21-1 fjerde ledd at dersom oppdragsgiver *«finner at beslutningen om valg av leverandør er i strid med forskriften, kan beslutningen omgjøres frem til kontrakten er inngått»*.
- (42) Presiseringen av kravet om utdanning, skjedde etter utløpet av tilbudsfristen, men før kontrakten ble inngått. Forskriften inneholder ingen særskilte regler om slike presiseringer.
- (43) Dette kan etter klagenemndas oppfatning ikke bety at oppdragsgiver, i forbindelse med forhandlinger med leverandørene er avskåret fra å sende ut presiseringer vedrørende forståelsen av konkurransegrunnlaget. Hvorvidt oppdragsgiver, ved å foreta slike presiseringer, for deretter å forlenge tilbudsfristen, har brutt regelverket, må bero på om oppdragsgiver med dette har handlet i strid de grunnleggende prinsippene i loven § 4.
- (44) Klagenemnda kan ikke se at det er tilfelle i denne saken. Samtlige interesserte leverandører fikk tilgang til den samme informasjonen. Forlengelsen av tilbudsfristen skjedde videre før kontrakt var tildelt, og før leverandørene var kjent med innholdet i hverandres tilbud. Nemnda kan for øvrig ikke se at presiseringen har påvirket utfallet av konkurransen. Det var som nevnt ingen av interessentene som benyttet muligheten til å levere eller endre sine tilbud.
- (45) Klager har også stilt spørsmål ved om innklagede har etterlevd anskaffelsesforskriften § 14-1. Det er uklart for klagenemnda om klagers kommentar på dette punktet er ment som en selvstendig anførsel. Den er uansett ikke konkretisert og det er derfor ikke mulig for klagenemnda å ta stilling til den. Den avvises derfor som uhensiktsmessig for behandling, jf. klagenemndsforordningen § 9.
- (46) Klagers anførsler fører med dette ikke frem.

Konklusjon:

Statnett SF har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Elisabeth Wiik

Dokumentet er godkjent elektronisk