



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Ulovlig direkte anskaffelse.

Innklagede gjennomførte en konkurranse for anskaffelse av et forskning- og utviklingsprosjekt for innhenting av data fra kraftsystemer. Klager anførte at innklagede hadde gjennomført en ulovlig direkte anskaffelse ved å inngå kontrakt etter vedståelsesfristen. Klager anførte i tillegg en rekke brudd ved tilbudsevaluering og gjennomføringen av konkurransen. Klagenemnda kom til at anskaffelsen var unntatt regelverket etter forsyningsforskriften § 2-5. Klagers øvrige anførsler ble avvist fra behandling i klagenemnda som følge av at nemnda ikke har myndighet til å behandle saken, jf. klagenemndsforordningen §§ 6 og 9 andre ledd.

Klagenemndas avgjørelse 25. november 2025 i sak 2025/0946

Klager: Data Treehouse AS

Innklaget: Statnett SF

Klagenemndas medlemmer: Sverre Nyhus, Wenche Sædal og Hanne S. Torkelsen

Bakgrunn:

(1) Statnett SF (heretter *innklagede*) gjennomførte en konkurranse med forhandling for anskaffelse av et prosjekt for innhenting av data fra kraftsystemer. Anskaffelsens verdi var estimert til 4 000 000 kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 15. april 2024.

(2) I konkurransegrunnlaget punkt 1.2 var anskaffelsens formål og behov beskrevet slik:

«Statnett SF has a need for better methods to extract data from power system models, and wishes to cooperate with a competent professional R&D partner to research possibilities.

The power industry must accommodate for the green transition by finding tools and methods that transform the way we execute power system analyses. Extracting data from power system models, modelled according to the Common Information Model (CIM) standards (IEC 61970,61968,62325) is an integral part of the analysis work but require graph queries that are too complex for most power system engineers to formulate correctly. Our vision is a future where power system engineers get trustworthy and explainable answers from a system that can be queried using natural language. The purpose of this R&D work is to accelerate the speed at which the industry moves towards this vision.»

(3) Etter konkurransegrunnlagets punkt 1.4 fremgikk det at innklagedes intensjon ikke er at prosjektet skal lede til et resultat som er *«entirely dependent of a proprietary commercial solution»*.

(4) Det fremgikk av konkurransegrunnlagets punkt 1.5 at leverandørenes *«ability and experience to contribute with applying for external support/funding is desirable and is*

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

also part of the requirement document». Videre var det i «Annex B – Scope and Requirements» beskrevet at:

«It is expected that most, if not all, of this R&D work merits a partial refund from the Norwegian Research Counsel or any other appropriate European scheme. Statnett will own the application but would like to be assisted with the application work and subsequent follow-up. The person who gets this assignment must master any of the Scandinavian languages or English.»

- (5) Eierskap til forskningsresultatet var regulert i konkurransegrunnlagets punkt 1.6:

«Statnett SF will pay for the R&D project and will own the agreed deliverables. Please refer to the relevant contract clauses (6) that are enclosed for further details. To be clear Statnett SF has an interest to:

A) Use the research results and deliverables for its own use

B) Share the research within the (power) industry with purpose of improving and maybe implementing common solutions

However, as incentive to vendors, Statnett may allow vendors to utilize the research results for its own purpose and (commercial) applications, as long as they are not in conflict with point A and B above. The details are to be agreed during negotiations.»

- (6) Innklagede vurderte at anskaffelsen var unntatt anskaffelsesregelverket. Dette var i konkurransegrunnlaget beskrevet slik:

«This procurement process is exempted according to §2.5 but will follow the principles of the Public Procurement Act no. 73 of June 17th, 2016 (the Procurement Act), and the Procurement regulations for the utilities sector no. 975 of August 12th 2016 (the Utility Regulation). »

- (7) Kontrakt skulle tildeles basert på tildelingskriteriene «Quality», vektet 70 prosent, og «Cost» vektet 30 prosent.

- (8) Under tildelingskriteriet «Quality» skulle innklagede blant annet legge vekt på kompetansen til de tilbudte ressursene. Kompetansen til de tilbudte ressursene skulle dokumenteres slik:

«Enclosed concise CV's (in English or Norwegian) of up to five offered key resources for the assignment. This must include the project leader. Experience with power systems and modelling is valued. Please indicate which experience category per CV (cat.1-3), and also the estimated FTE per resource in the project.»

- (9) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede åtte tilbud, herunder fra Data Treehouse AS (heretter klager).

- (10) Den 31. oktober 2024 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt Onotext AD (heretter valgte leverandør). Kontrakt ble inngått med valgte leverandør 20. desember 2024.

- (11) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 20. juni 2025. Klagebehandling startet 20. juni 2025, jf. klagenemndsforordningen § 13.
- (12) Nemndsmøte i saken ble avholdt 24. november 2025.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (13) Anskaffelsen er ikke unntatt anskaffelsesregelverket. Unntaket i forsyningsforordningen § 2-5 kommer ikke til anvendelse. Kontraktens gjenstand er i hovedsak utvikling, demonstrasjon og skalatesting av løsninger. Hovedvekten av resultatene er ikke forskningsresultater for publisering og deling, men programvareimplementasjon med erfaringer og integrasjon i Statnett sine systemer. I tillegg er vilkårene i andre ledd oppfylt da innklagede betaler fullt ut for tjenesten og utbytte tilfaller innklagede fullt ut til bruk i sin virksomhet. Publisering, distribusjon og lisensiering av resultater i kraftbransjen er å anse som en del av innklagedes virksomhet.
- (14) Innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved å tildele kontrakt etter at vedståelsesfristen gikk ut. Gjenværende leverandør ble ikke forespurt om å utvide gyldigheten av sitt tilbud. Dette bruddet utgjør en ulovlig direkte anskaffelse.
- (15) Innklagede har brutt regelverket ved evalueringen av tildelingskriteriet «Cost». Valgte leverandør sitt tilbud hadde en betydelig høyere pris enn klagers tilbud. Innklagede har uriktig tatt med alle klagers opsjoner i tilbudet. Det finnes ingen evaluering eller begrunnelse for hvorfor opsjoner er inkludert. I tillegg ble ikke støtte fra Innovasjon Norge tatt i betraktning ved evalueringen av prisen.
- (16) Innklagede har brutt regelverket ved evalueringen av tildelingskriteriet «Quality». Valgte leverandør har overskredet maks antall kompetanseprofiler som skulle beskrives. Innklagede har brutt regelverket ved ikke å dokumentere hvordan dette er håndtert eller kompensert.
- (17) Det har vært utilbørlig kommunikasjon og relasjoner mellom valgte leverandør og et medlem av evalueringsgruppen. Innklagede og valgte leverandør har brutt innklagede sine egne retningslinjer om kommunikasjon.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (18) Kontrakten er unntatt anskaffelsesregelverket etter forsyningsforordningen § 2-5. Dette medfører at Klagenemnda for offentlige anskaffelser ikke har kompetanse til å behandle saken, jf. klagenemndsforordningen § 6. Saken må dermed avvises, jf. klagenemndsforordningen § 9. Anskaffelsen gjelder utvikling av nye verktøy, løsninger og/eller metoder for kraftsystemanalyser. Leverandøren skal forske på, og utvikle, kompetanse og teknologi som ikke finnes tilgjengelig på markedet i dag. Utbytte tilfaller ikke innklagede fullt ut til bruk i egen virksomhet, da forskningsresultatene skal deles med kraftbransjen for å legge til rette for felles løsninger.
- (19) Det bestrides at innklagede har gjennomført en ulovlig direkte anskaffelse. Innklagede signerte kontrakten innenfor den forlengede vedståelsesfristen.
- (20) Evalueringen av priskriteriet er lovlig. Evalueringen av det komplette tilbudet til klager med alle opsjoner, er i tråd med en objektiv fortolkning av priskriteriets ordlyd, lest i

sammenheng med konkurransegrunnlaget for øvrig. Innklagede kunne ikke legge vekt på Innovasjon Norges uforpliktende oppfordring til å søke om forskningsmidler uten å komme i konflikt med likebehandlingsprinsippet.

- (21) Evalueringen av kvalitetskriteriet er lovlig. Valgte leverandør har forholdt seg til de føringene konkurransegrunnlaget gir. En eventuell feil har uansett ikke påvirket utfallet av konkurransen.
- (22) Det bestrides at kommunikasjon mellom innklagede og valgte leverandør utgjør et brudd på regelverket. Valgte leverandørs henvendelse til klager utgjør ikke et anskaffelsesrettslig brudd da Code of Conduct er kontraktsvilkår som gjelder for kontraktsfasen.

Klagenemndas vurdering:

- (23) Klagen gjelder påstand om ulovlig direkte anskaffelse. I slike saker gjelder det ikke et krav om saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser (klagenemndforskriften) § 13 a. Klagen er rettidig.
- (24) En ulovlig direkte anskaffelse er *«en anskaffelse som ikke er kunngjort, selv om det foreligger en kunngjøringsplikt»*, se blant annet merknadene til anskaffelsesloven § 12 i Prop. 51 L (2015-2016).
- (25) For at en kontrakt kan være kunngjøringspliktig er at den er omfattet av anskaffelsesregelverket.
- (26) Det følger av forskrift 12. august 2016 nr. 975 om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften) (heretter *forskriften*) § 2-5 (1) at anskaffelsesloven og forskriften ikke gjelder for *«kontrakter om forsknings- og utviklingstjenester»*. Videre følger det av andre ledd at anskaffelsesregelverket likevel gjelder for blant annet kontrakter omfattet av CPV-koden *«73000000 (forsknings- og utviklingsvirksomhet og tilhørende konsulenttjenester)»* dersom *«utbyttet fullt ut tilfaller oppdragsgiveren til bruk i sin virksomhet»* og *«oppdragsgiveren fullt ut betaler for tjenesten»*.
- (27) Klagenemnda må først ta stilling til om kontrakten gjelder en forsknings- og utviklingstjeneste.
- (28) Unntaksbestemmelsen formål tar utgangspunktet i at det offentlige sin finansiering av forskning og utvikling i allmennhetens interesse ikke skal underlegges anskaffelsesregelverkets strenge prosedyreregler, selv om forsknings- og utviklingstjenestene blir utført på grunnlag av en tjenesteytelseskontrakt. Formålet er å stimulere til samfinansiering av slike forsknings- og utviklingstjenester, jf. fortalet til direktiv 2014/24/EU.
- (29) Hva som utgjør forskning og utvikling, er ikke definert i anskaffelsesregelverket. En forsknings og utviklingstjenester omfatter utvikling av ny teknologi, nye produkter, nye tjenester, nye anvendelsesområder for kjent teknologi eller utvikling av ny kunnskap, jf. Fornyrings- og administrasjonsdepartementets veileder til reglene om offentlige anskaffelser fra 2013 til den gamle anskaffelsesforskriften og Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings (DFØ) sin veileder om unntak for FoU-kontrakter.

- (30) Det er i klagenemndas praksis lagt til grunn at det sentrale for om en anskaffelse skal kategoriseres som en forsknings- og utviklingstjeneste, er om kontrakten har til hensikt å fremskaffe ny kunnskap, eventuelt utvikle eller videreutvikle nye løsninger, jf. klagenemndas sak 2020/172 avsnitt 25 med videre henvisninger. Både klagenemndas avgjørelse og Fornyings- og administrasjonsdepartementets veileder gjelder den gamle anskaffelsesforskriften. Forskriftens § 2-5 er strukturert annerledes enn § 1-3 (2) i gammel forskrift. Endringene har imidlertid ingen praktisk betydning da vilkårene fortsatt er de samme¹.
- (31) Anskaffelsen i den foreliggende saken gjelder utvikling av metoder for å hente ut og analysere data fra kraftsystemer. Partene synes å være enig i at tjenesten som utvikles ikke er tilgjengelig på markedet i dag. Klager har i sin argumentasjon imidlertid vist til at kontraktens hovedelement er utvikling, demonstrasjon og skalatesting av løsninger og ikke forskning. Klager viser videre til at hovedvekten av resultatene ikke er forskningsresultater for publikasjon og deling, men programvareimplementasjon.
- (32) Klagenemnda bemerker innledningsvis at det ikke er naturlig å forstå § 2-5 slik at hovedformålet med kontrakten må være å produsere forskningsresultater. Nemnda vurderer at det avgjørende er at kunnskapen som fremskaffes og løsningen som utvikles er ny. I tillegg legger nemnda vekt på at kontrakten ikke synes å omfatte andre ordinære tjeneste- eller vareleveranser, slik at hovedelementet i kontrakten må være forskning- og utviklingstjenester.
- (33) Kontrakten gjelder en forskning- og utviklingstjeneste og er i utgangspunktet unntatt regelverket etter forsyningsforskriften § 2-5 første ledd.
- (34) Spørsmålet videre blir om utbytte av forsknings- og utviklingstjenesten «*fullt ut tilfaller oppdragsgiver til bruk i sin virksomhet*».
- (35) Ordlyden tilsier at anskaffelsen ikke er omfattet av regelverket dersom resultatet av forskning- og utviklingstjenesten gir konkrete og direkte fordeler til andre enn bare oppdragsgiver. Det følger av Fornyings- og administrasjonsdepartementets veileder s. 22 at:
- «Kravet innebærer at også andre enn oppdragsgiver skal benytte tjenesten. Eksempelvis vil dette være oppfylt dersom forskningen skal utvikle produkter eller teknologi som gir konkrete eller direkte fordeler for andre offentlige organer eller for markedet generelt. Publisering av forskningsresultatene kan innebære at tjenesten ikke tilfaller oppdragsgiver fullt ut. Dette må vurderes konkret.»*
- (36) Klager har i sin argumentasjon vist til at innklagede fullt ut eier resultatet av tjenesten og at eventuell bruk for tredjeparter som CERN, kraftindustrien og leverandører er uten betydning all tid innklagede har eiendomsretten. I tillegg viser klager til at innklagede ved evalueringen fravek et krav om at resultatet ikke skal være avhengig av en proprietær kommersiell løsning slik at løsningen skal være mulig å implementere uten å være avhengig av en kommersiell leverandør. Klager mener denne endringen vil utgjøre et hinder for direkte og konkrete fordeler til andre enn innklagede.

¹ Se også Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings (DFØ) sin veileder: [Unntak for enkelte FoU-kontrakter | Anskaffelser.no](#) (24. november 2025).

- (37) Det fremgår klart av kontraktens punkt 1.6 at innklagede vil eie og benytte resultatet av leveransen. Av det samme punktet fremgår det at resultatet vil bli delt med kraftbransjen med formål om å videreutvikle og legge til rette for en felles løsning. Basert på innklagedes redegjørelse, vurderer klagenemnda at innklagedes eiendomsrett ikke er til hinder for at andre kan få direkte og konkrete fordeler. Ved å publisere de metoder og løsningen som utvikles vil kraftmarkedet kunne ta dette i bruk og få direkte og konkrete fordeler. I tillegg følger det av konkurransegrunnlaget at leverandørene kan benytte resultatene for egne og kommersielle formål slik at også de vil kunne få konkrete og direkte fordeler.
- (38) Innklagede har forklart at løsningen som utvikles bare delvis er avhengig av en proprietær løsning og at de ikke har fraveket utgangspunktet om at hele løsningen ikke skal være avhengig av en kommersiell leverandør. Innklagede har videre forklart at lisenskostnaden for denne delen av løsningen er relativt lav. Klagenemnda kan ikke se at det at deler av løsningen er avhengig av kommersiell aktør er til hinder for at andre kan få fordeler av løsningen når den deles. Klagenemnda er etter dette kommet til at utbytte av forsknings- og utviklingstjenesten ikke «fullt ut tilfaller» innklagede «til bruk i sin virksomhet» jf. § 2-5 (2).
- (39) Avtalen mellom innklagede og valgte leverandør er unntatt anskaffelsesregelverket, jf. § 2-5.
- (40) Klagenemnda har dermed ikke myndighet til å behandle klagers øvrige anførsler, jf. klagenemndsforakriften §§ 1 og 6, og saken avvises av denne grunn fra behandling i klagenemnda, jf. klagenemndsforakriften § 9 andre ledd.

Konklusjon:

Saken avvises fra behandling i klagenemnda som følge av at nemnda ikke har myndighet til å behandle saken, jf. klagenemndsforakriften §§ 6 og 9 andre ledd

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Wenche Sædal

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur