

Arkitektbedriftene i Norge  
Postboks 5482 Majorstuen  
0305 OSLO

Deres referanse

Vår referanse  
200703636-/CPM

Dato  
12. juni 2008

## Offentlige anskaffelser - Bruk av rammeavtaler

Det vises til brev fra Arkitektbedriftene i Norge av 12. desember 2007 og 7. februar 2008 samt brev fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) av 20. desember 2007.

Det fremgår av brevet av 12. Desember 2007 at Arkitektbedriftene i Norge har klaget Oslo Kommune inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) vedrørende et innkjøp av arkitekttjenester foretatt gjennom en rammeavtale, jf. sak 2007/142. KOFA har truffet avgjørelse i saken 7. april 2008.

FAD vil innledningsvis gjenta at det er domstolene, og ikke departementet som har kompetanse til å fortolke regelverket om offentlige anskaffelser med bindende virkning. FAD finner det videre uhensiktsmessig å kommentere konkrete problemstillinger som allerede er behandlet av KOFA.

I den konkrete saken tok KOFA imidlertid ikke stilling til spørsmål vedrørende inngåelsen av selve rammeavtalen. Arkitektbedriftene har videre presisert at det er stort behov for generell avklaring av hva som er formålet med rammeavtaler. I lys av dette vil departementet derfor gi følgende generelle kommentarer til spørsmålet om rammeavtaler:

### Hva er en rammeavtale og hva er formålet med en rammeavtale?

I § 4-2 bokstav f) er en rammeavtale definert som en avtale inngått mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører. Rammeavtaler kan anvendes for både varer og tjenester samt bygge- og anleggsarbeider. Formålet er å fastsette vilkårene for

---

Postadresse	Kontoradresse	Telefon	Konkurransopolitisk avdeling	Saksbehandler
Postboks 8004 Dep	Akersg. 59	22 24 90 90	Telefaks	Christina Paludan
N-0030 OSLO		Org no.	22 24 27 23	Melson

de kontrakter som skal tildeles i løpet av en gitt periode, særlig med hensyn til pris og eventuelt planlagte mengder.

Rammeavtalen kan altså ses som et løpende avtaleforhold, der oppdragsgiver ved behov kan foreta avrop på rammeavtalen. Plikten til å konkurransenutsette det enkelte avrop er i utgangspunktet ivaretatt gjennom konkurransenutsettingen av selve rammeavtalen. Det betyr for eksempel at oppdragsgiver ikke skal kunngjøre det enkelte avrop i Doffin, når selve rammeavtalen er inngått i tråd med anskaffelsesreglene, herunder kravet om kunngjøring.

Det er ikke i regelverket gitt noen føringer om når det er hensiktsmessig å inngå rammeavtaler fremfor "alminnelige" kontrakter. Det er således opp til den enkelte oppdragsgiver å vurdere og avgjøre når det kan være aktuelt å anvende rammeavtaler.

Rammeavtaler anvendes imidlertid typisk der oppdragsgiver har behov for løpende å foreta mindre og raske innkjøp av varer eller ytelser av samme art. Som det fremgår av FADs veileder til reglene om offentlige anskaffelser, kan bruk av rammeavtaler gi administrative besparelser både for oppdragsgivere og leverandører. Dette fordi det ikke stilles samme detaljerte krav til avrop på en rammeavtale som for eksempel utlysning av en selvstendig kontrakt.

### **Hvilke regler gjelder for inngåelse av rammeavtaler?**

Inngåelsen av rammeavtaler er regulert i §§ 6-1, 6-2 og 6-3 (del II) samt §§ 15-1, 15-2 og 15-3 (del III). Bestemmelsene sier noe om de krav det stilles til rammeavtaler og de prosedyrer som skal anvendes ved tildeling av både selve rammeavtalen og de enkelte kontraktene basert på en rammeavtale.

Det følger bl.a. av disse bestemmelsene at oppdragsgiver ikke må misbruke rammeavtaler eller anvende dem på en måte som hindrer, begrenser eller vrir konkurransen, jf. §§ 6-1 (5) og 15-1 (5). Også lov om offentlige anskaffelser stiller i § 5 et generelt krav om konkurranse.

Kravet i §§ 6-1 (4) og 15-1 (4) om at en rammeavtale ikke kan inngås for mer enn fire år, med unntak av tilfeller som er særlig berettiget ut fra rammeavtalens gjenstand, har nettopp til formål ikke å begrense konkurransen mer enn formålet tilsier.

Sue Arrowsmith skriver s. 689 i *The Law of Public and Utility Procurement*, 2005 følgende om omfanget av rammeavtale og misbruk:

*"Markets could also be effectively closed to competition by advertising frameworks that require coverage of an excessively wide range of products and services. If competition is a general principle of the directives, it is arguable that the range for each separate framework must be restricted to those products and services for which a single set of qualification, selection and award criteria can reasonably be*

*applied, and which does not unreasonably shut out providers from the market. This is probably the position under the new directives general prohibition on misuse of frameworks. It is, however, possible to award separate frameworks for a wide variety of products and services.”*

Bestemmelsen om misbruk av rammeavtaler kan således tolkes dit hen, at det er grenser for hvor bredt et spekter av produkter/tjenester/arbeider en rammeavtale kan omfatte.

KOFA uttalte seg i sak 2004/16, avgjørelse 13. februar 2004, om kravet om konkurranse og misbruk. Saken vedrører ikke spesifikt rammeavtaler, men den kan likevel være relevant i denne forbindelse. Saken dreiet seg om Helsebygg Midt-Norges anskaffelse av IKT-infrastruktur til første byggefase av utbygging av et universitetssykehus. I kunngjøringen ble kontraktvarigheten angitt som 2 år og 8 måneder. Kontrakten inneholdt følgende tre opsjoner:

- opsjon for drift i potensielt 8 år
- opsjon for tilsvarende leveranser til byggefase 2
- opsjon for tilsvarende leveranser til resten av Helse Midt-Norge.

Det samlede beløp for maksimal utnyttelse av kontrakter, opsjoner og mulige ramme- og endringsavtaler estimertes til å ligge i omkanten av en milliard kroner.

KOFA uttalte følgende i saken:

*”Med slike ambisjoner, og med de virkninger et slikt leverandørvalg har i markedet, må det stilles strenge krav til etterlevelse av anskaffelsesreglene, siden de beslutninger som gjøres i et slikt tilfelle i realiteten langt på vei vil etablere et leverandørmonopol og virke til å ekskludere konkurranse over et betydelig tidsrom [89]... Klagenemnda ser det slik at fordeler ved å ha valgt én leverandør over så mange år må balanseres mot de markedsmessige konsekvenser det vil ha at konkurrerende leverandører i samme tidsrom ikke slipper til med sine produkter og løsninger [94]. I den foreliggende sak vil anskaffelsen med kombinasjon av kontrakt og opsjoner over et tidsrom på inntil 8 år i realiteten virke så begrensende på konkurransen at klagenemnda mener at dette vil være i strid med lov om offentlige anskaffelser § 5 annet led [95].”*

I saken viser KOFA blant annet også til at Kommisjonen i ”Draft Policy Guidelines on Framework Agreements Under Directive 90/531/EE” av 18. desember 1992 uttaler:

*”16. It can only be decided whether competition has been hindered, limited or distorted on a case by case basis. Evaluation should take account in particular of the duration of a framework agreement, the quantities involved, its possible effect on trade between Member States, the number of products or works involved and the shade of the contracting entity’s procurement covered...”*

Dette kan således tyde på at det ikke er mulig å gi nøyaktige grenser for når en rammeavtale må anes for å være misbruk/begrensning av konkurransen. Spørsmål om misbruk mv. må vurderes fra sak til sak og er avhengig av konkret vurdering av den enkelte kontrakt.

I tillegg til kravet om konkurranse gjelder øvrige grunnleggende krav som fremgår av lovens § 5 og forskriftens § 3-1 for alle anskaffelser. Kravene gjelder dermed også i forbindelse med inngåelse av og avrop på en rammeavtale. Disse grunnleggende krav innebærer bl.a. at oppdragsgiver skal sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling, og at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal også skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

Som det fremgår av FADs veileder betyr det i praksis bl.a. "at oppdragsgivere må gi tilstrekkelig informasjon om innholdet av anskaffelsen, fremgangsmåten og tildelingskriteriene som skal benyttes for inngåelse av den enkelte kontrakt. Svært vide angivelser av hva oppdragsgiver skal kjøpe inn, som for eksempel «alle rådgivningstjenester for oppdragsgiver i de neste 4 år» vil ikke være tillatt."

At det må kreves et vist minimum av presisjon ved beskrivelse av oppgaven i konkurransegrunnlaget følger også av forskriftens §§ 8-1 (1) og 17-1 (1) a). Etter disse bestemmelser skal konkurransegrunnlaget inneholde opplysninger om "hvilken ytelse som skal anskaffes". Bakgrunnen for bestemmelsene er at det skal være mulig for potensielle leverandører å vurdere om oppgaven er relevant og om det er ønskelig å avgi tilbud. Det skal således stå klart hvilke prosjekter det kan bli tale om i avtaleperioden. Samtidig skal det også på bakgrunn av konkurransegrunnlaget være mulig for leverandørene å avgi et tilbud som har reell mulighet for å komme i betraktning.

KOFA har ved flere anledninger tatt stilling til forskjellige spørsmål om rammeavtaler. Det vises i den forbindelse til uttalelser av 19. mars 2007 i sak 2006/106, 12. februar 2007 i sak 2006/152, 19. desember 2005 i sak 2004/310 og 14. august 2003 i sak 2003/85,

### **Særlig om antallet av leverandører som er part i en rammeavtale**

I forskriftens § 15-3 (1) er det stilt krav om at en rammeavtale med flere leverandører skal inngås med minst tre leverandører, forutsatt at det er et tilstrekkelig antall egnede leverandører og tilbud.

Det finnes ikke en tilsvarende bestemmelse som setter grenser for det maksimale antall leverandører som kan være part i en rammeavtale. FAD er ikke kjent med at det foreligger norsk praksis på dette området. FAD kan imidlertid vise til praksis fra det danske Klagenævnet for Udbud.

I en avgjørelse av 2. juli 1998 fant Klagenævnet at det var i strid med det tidligere forsyningsdirektiv at en oppdragsgiver hadde inngått en rammeavtale med 15 ingeniørfirmaer om samme tjeneste.

I en annen avgjørelse av 27. april 2006 tok Klagenævnet stilling til en rekke spørsmål om en rammeavtale om datamateriell. Saken vedrører det tidligere varedirektiv, men den kan fortsatt være av interesse. Klagenævnet mente tilsvarende for den klassiske sektoren at det må være en øvre grense for antallet av leverandører som det kan inngås en rammeavtale med om den samme tjeneste. I det konkrete tilfellet fant Klagenævnet imidlertid ikke etter det økonomiske omfang, den tekniske beskaffenhet og den geografiske spredning av innkjøpene som forventedes gjennomført i henhold til rammeavtalen at det var i strid med EUs anskaffelsesregler å inngå avtale med 10 leverandører.

Klagenævnets avgjørelser finnes på hjemmesiden [www.klfu.dk](http://www.klfu.dk).

### **Hvilke regler gjelder for det enkelte avrop på rammeavtalen?**

Regler om prosedyrer for å gjøre avrop på en rammeavtale finnes i forskriftens §§ 6-2 og 6-3 (del II) og §§ 15-2 og 15-3 (del III).

Hvilken prosedyre som skal anvendes avhenger av om det er tale om en rammeavtale med én eller flere leverandører og om alle vilkårene er fastsatt i rammeavtalen eller ei. For en nærmere utdyping av disse prosedyrene vises til kapittel 8.4 i FADs veileder: [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fad/bro/2006/0006/ddd/pdfv/299663-veileder\\_reglene\\_offentlige\\_anskaffelser\\_rev.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fad/bro/2006/0006/ddd/pdfv/299663-veileder_reglene_offentlige_anskaffelser_rev.pdf).

Det vises også til Kommissjonens forklarende dokument om rammeavtaler: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/explan-notes\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/explan-notes_en.htm).

Forskriftens §§ 13-2 og 22-2 gir bestemmelser om kriterier for valg av tilbud. Etter disse bestemmelsene skal tildeling av en kontrakt skje enten på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, eller hvilket tilbud som har den laveste prisen. Dette gjelder også ved tildeling av en rammeavtale så vel som enkelte kontrakter i henhold til rammeavtalen.

Det fremgår også av § 15-3 (3), bokstav d) at oppdragsgiver ved en rammeavtale med flere leverandører der alle vilkårene ikke er fastsatt, skal tildele den enkelte kontrakt til den tilbudsgiver som har gitt det beste tilbudet på grunnlag av de tildelingskriterier som er fastsatt i konkurransegrunnlaget for rammeavtalen.

At tildelingen skal skje i tråd med tildelingskriteriene gitt i konkurransegrunnlaget innebærer således at oppdragsgivere ikke har et fritt valg mellom leverandørene i rammeavtalen. Det vil dermed være i strid med regelverket såfremt det skjer en vilkårlig eller skjønnsmessig tildeling av de enkelte kontraktene.

Det er ikke noe krav at kriteriene for tildeling av den enkelte kontrakt skal være de samme som for tildeling av selve rammeavtalen. Det betyr at man kan anvende ett sett kriterier ved tildeling av selve rammeavtalen og et annet sett ved tildelingen av de konkrete kontrakter i henhold til rammeavtalen. Dette forutsetter naturligvis at de forskjellige sett av kriterier er klart angitt i konkurransegrunnlaget således at det er gjennomsynlig for leverandører etter hvilke kriterier hhv. rammeavtalen og de enkelte kontraktene tildeles.

Med hilsen

Pål Hellesylt (e.f.)  
avdelingsdirektør

Christina Paludan Melson  
rådgiver