



Det juridiske fakultet

Tolkning av rammeavtalers rekkevidde i innhold og tid

Hvilke grenser gjelder for oppdragsgiver ved bruk av rammeavtaler, hva angår innhold og tid?

Martine Ryvoll Sivertsen

Masteroppgave i Rettsvitenskap, JUR-3902, desember 2022

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema og problemstilling.....	1
1.2	Regelverket.....	2
1.3	Bakgrunn	2
1.4	Avgrensninger	3
1.5	Metodiske spørsmål.....	4
1.6	Videre fremstilling.....	6
2	Om rammeavtaler og den rettslige reguleringen	6
2.1	Hva en rammeavtale er	6
2.2	Definisjoner	9
2.3	Rettslig regulering nært knyttet til rammeavtaler	9
2.4	Prinsipper.....	10
3	De personelle grensene, hvem som kan benytte en rammeavtale	12
3.1	Innledning.....	12
3.2	Utgangspunktet i anskaffelsesforskriften del III	12
3.3	Når en oppdragsgiver ansees for å være «klart identifisert» i kunngjøringen.....	13
3.4	Oppsummering	15
4	De kvalitative grensene, krav til beskrivelse.....	16
4.1	Innledning.....	16
4.2	Utgangspunktet i anskaffelsesforskriften del III	16
4.3	Beskrivelse ved CPV-koder.....	17
4.4	Beskrivelse ved tekst	19
4.5	Tolkning av rammeavtaler.....	20
4.6	Oppsummering	23
5	De kvantitative grensene, betydningen av verdiangivelsen	24
5.1	Innledning.....	24

5.2	Utgangspunktet i anskaffelsesforskriften del III	25
5.3	Virkningen av verdiangivelsen	26
5.4	Oppsummering	29
6	De tidsmessige grensene, når en rammeavtale kan benyttes.....	30
6.1	Innledning	30
6.2	Om oppstartstidspunkt må reguleres i rammeavtalen.....	30
6.3	Hva som ansees som oppstartstidspunkt i tilfeller hvor det ikke er regulert i rammeavtalen	31
6.4	Regler for avrop nært rammeavtalens avslutning.....	33
6.5	Oppsummering	36
7	Endring av rammeavtalen.....	37
7.1	Innledning	37
7.2	Grensen mellom vesentlige og ikke-vesentlige endringer, generelt.....	38
7.3	Endring av oppdragsgiver.....	41
7.4	Endring av ytelse	42
7.5	Endringer i rammeavtalens angitte verdi.....	43
7.6	Endringer i rammeavtalens varighet.....	45
7.7	Oppsummering	49
8	Konsekvensene av å gjøre feil.....	50
8.1	Innledning	50
8.2	Sanksjoner fra KOFA	51
8.3	Sanksjoner fra domstolene.....	51
8.4	Oppsummering	53
9	Avslutning	53
10	Referanseliste	56
10.1	Lover og forskrifter	56
10.2	Direktiver, forordninger og avtaler	56

10.3	Forarbeider	56
10.4	Avgjørelser	56
10.4.1	Norges domstoler	56
10.4.2	EU-domstolen.....	57
10.4.3	Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA).....	57
10.5	Litteratur	58
10.6	Artikler på internettsider, og podkaster	58
10.7	Veiledere og tolkningsuttalelser	60

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Denne masteroppgaven omhandler problemstillinger innen rettsområdet offentlige anskaffelser. I rettsområdet offentlige anskaffelser, er det oppstilt regler for hvordan det offentlige skal gjennomføre innkjøp.

Tema for masteroppgaven er «tolkning av rammeavtalers rekkevidde i innhold og tid». Hovedproblemstillingen er «hvilke grenser gjelder for oppdragsgiver ved bruk av rammeavtaler, hva angår innhold og tid?». Det er altså klarlegging av rammeavtalers innhold i forbindelse med bruk av rammeavtaler fra oppdragsgivers perspektiv, som skal drøftes. For å besvare hovedproblemstillingen, må fire underproblemstillinger behandles.

Den første underproblemstillingen er hvem som kan benytte en rammeavtale. Problemstillingen knytter seg til hvilke krav som stilles for å ansees som oppdragsgiver under en rammeavtale. Det er altså de personelle grensene som skal belyses, noe som knytter seg til rammeavtalers rekkevidde i innhold.

Den andre underproblemstillingen er hva man kan kjøpe under en rammeavtale. Problemstillingen knytter seg til hvilke konsekvenser de krav som stilles til beskrivelse av ytelsen får for tolkningen av beskrivelsen. Det er altså de kvalitative grensene som skal belyses, noe som knytter seg til rammeavtalers rekkevidde i innhold.

Den tredje underproblemstillingen er hvor mye man kan benytte rammeavtalen. Problemstillingen knytter seg til hvilken virkning angivelsen av rammeavtalens verdi har for oppdragsgiver. Det er altså de kvantitative grensene som skal belyses, noe som knytter seg til rammeavtalers rekkevidde i innhold.

Den fjerde underproblemstillingen er når man kan benytte rammeavtalen. Problemstillingen knytter seg til når rammeavtalen er gjeldende, herunder spørsmål ved oppstart og avslutning av en rammeavtale. Det er altså de tidsmessige grensene som skal belyses, noe som knytter seg til rammeavtalers rekkevidde i tid.

Som en del av disse fire underproblemstillingene, må adgangen til å gjøre endringer behandles.

1.2 Regelverket

De lov- og forskriftfestede deler av regelverket for offentlige anskaffelser, som er relevant for besvarelsen av problemstillingene, er lov 17.06.2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) og forskrift 12.08.2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften, FOA). Anskaffelsesforskriften er gitt med hjemmel i anskaffelsesloven §§ 2, 5, 7 a), 9 og 16.

Anskaffelsesloven er en lov med overordnede regler, og utfylles ved forskrifter.

Anskaffelsesforskriften gjelder for offentlige myndigheter og organer, samt sammenslutninger disse deltar i, jf. FOA § 1-2 (1), som inngår vare-, tjeneste-, eller bygge- og anleggskontrakter, eller gjennomfører plan- og designkonkurranser, med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskludert merverdiavgift, jf. FOA § 1-1.

Anskaffelsesforskriften er delt opp i ulike deler, hvor terskelverdier er avgjørende for hvilken del som kommer til anvendelse, se FOA § 5-1 (1) til (3). Del I gjelder for alle anskaffelser som er omfattet av forskriften, og gjelder altså uavhengig av om anskaffelsen også følger del II eller del III. Del II gjelder for anskaffelser over nasjonal terskelverdi, som per nå er 1,3 millioner kroner ekskludert merverdiavgift. Del III gjelder for anskaffelser over EØS-terskelverdi, som per nå er 1,4 millioner, 2,2 millioner og 56 millioner kroner ekskludert merverdiavgift, avhengig av type oppdragsgiver og type kontrakt.

Når det gjelder reglene for rammeavtaler, er de någjeldende reglene på flere punkter nokså like reglene som gjaldt under det tidligere regelverket, jf. blant annet NOU 2014:4 s. 137 og 139. Avgjørelser som er behandlet med utgangspunkt i det tidligere regelverket, kan følgelig fortsatt være relevante.

1.3 Bakgrunn

Formålet med reglene om offentlige anskaffelser, er å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser, jf. anskaffelsesloven § 1 første pkt. Formålet er videre å bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmenheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte, jf. anskaffelsesloven § 1 andre pkt. I tillegg er ønsket om konkurranse i markedet sentralt, jf. konkurranseprinsippet i anskaffelsesloven § 4. Konkurranse ansees som samfunnstjenlig, da det fremmer gunstige priser, og dermed bidrar til effektive innkjøp.

Hensynene til effektivitet og konkurranse jobber til tider mot hverandre. Et eksempel er rammeavtaler. Rammeavtaler egner seg til å fremme effektive innkjøp, men begrenser konkurransen. Dersom rammeavtaler benyttes feil, kan det føre til dårlig utnyttelse av samfunnets ressurser, samt svekke konkurransen i markedet. Gjennom regulering og bruk av rammeavtaler, må derfor hensynene balanseres mot hverandre. Denne balansegangen er av interesse for samfunnet, da den søker å ivareta både samfunnets ressurser og selve markedet på best mulig måte.

Feil bruk kan ansees som en ulovlig direkte anskaffelse, og det er derfor rom for sanksjoner. Se mer i kapittel 8 om konsekvensene av å gjøre feil. Samfunnet har dermed en ytterligere interesse i at rammeavtaler benyttes i tråd med regelverket, da feil bruk kan føre til at samfunnets ressurser må benyttes i forbindelse med sanksjoner.

Det er synlig i media at problemstillingen er aktuell, se for eksempel omtaler om Tromsø kommunes rammeavtaler i ulike avisartikler.¹ Aktualiteten sees også ved at antall saker i Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) om grensene for rammeavtaler, har økt.²

1.4 Avgrensninger

Besvarelsen omhandler reglene i anskaffelsesforskriften del III. Det avgrenses følgelig mot behandling av reglene i anskaffelsesforskriften del I og del II. Merk imidlertid at reglene i anskaffelsesforskriften del I gjelder for anskaffelser som følger del II og del III, i tillegg til å gjelde selvstendig. Reglene i del I vil derfor behandles i den grad de er relevante ved behandlingen av anskaffelser som følger del III. Videre er det reglene i klassisk sektor som behandles. Det avgrenses dermed mot behandling av reglene for forsyningssektoren og forsvars- og sikkerhetsområdet. Avgrensningene er nødvendige for at oppgavens omfang ikke skal bli for stort. Det fokuseres på anskaffelsesforskriften del III fordi den inneholder flest reguleringer, er en gjennomføring av EØS-reglene på området og regulerer rammeavtalene som har den høyeste verdien. Det største antallet rammeavtaler er i klassisk sektor. Klassisk sektor har derfor det største anvendelsesområdet.

¹ Se Berg og Ytreberg i E24 og Barth-Heyerdahl i Avis Nordlys.

² Se podkast fra Simonsen Vogt Wiig, sesong 2 episode 7, fra minutt 7:40 til minutt 7:56.

Ut over en overordnet redegjørelse, vil det ikke gås nærmere inn på prosedyrereglene for hvordan oppdragsgiver skal gå frem for å foreta avrop under rammeavtaler. Det avgrenses også mot en nærmere behandling av hvilken lengde man skal gi rammeavtalen.

Avgrensningen innebærer at det ikke vil gjøres en inngående behandling av «særlige forhold» i FOA § 26-1 (4). Til slutt avgrenses det mot leverandørskifte. Disse avgrensningene gjøres fordi de faller utenfor oppgavens problemstilling. Prosedyrene for avrop gjelder hvordan avrop skal gjøres, og er et annet tema enn klarlegging av innholdet. Lengdeangivelse gjøres før konkurransen, mens bruk skjer når konkurransen er avsluttet. Leverandørskifte skjer på leverandørsiden, og knytter seg derfor ikke direkte til oppdragsgivers bruk av rammeavtalen.

1.5 Metodiske spørsmål

Denne masteroppgaven forsøker å kartlegge gjeldende rett for bruken av rammeavtaler. Alminnelig juridisk metode er utgangspunkt for rettsanvendelsen. Lov- og forskriftstekst, forarbeider og høyesterettspraksis er kilder med høy vekt, jf. alminnelig juridisk metode.

De rettslige utgangspunktene er ofte å finne i anskaffelsesforskriften. Da det ikke lages forarbeider til forskrifter, blir ikke forarbeider mye brukt i besvarelsen. NOU 2014:4 inneholder uttalelser omkring forskriftsreguleringen, men uttalelsene knytter seg mest til anskaffelsesforskriften del II.

Anskaffelsesforskriften del III gjennomfører Europaparlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU av 26.02.2014 om offentlige anskaffelser og om opphevelse av direktiv 2004/18/EF (direktiv 2014/24) i norsk rett, som følge av forpliktelsen i avtale om Det europeiske samarbeidsområde av 01.01.1994 (EØS-avtalen) art. 7 bokstav b). Direktiv 2014/24 har følgelig sentral betydning for tolkningen av anskaffelsesreglene. I henhold til EU-rettslig metode, har bestemmelsene i direktivet høy vekt. Vekten til premissene i direktivets forale, kan sammenlignes med vekten forarbeider har i norsk rett, og er altså betydelig.³

I henhold til Rådets Forordning nr. 1 om den ordning, der skal gælde for Det europæiske økonomiske Fællesskab på det sproglige område art. 1, er det 24 offisielle språk i EU, og

³ Se Arnesen m.fl. s. 53 og 57.

dansk er ett av dem. Bestemmelser i direktiver og uttalelser fra EU-domstolens praksis, siteres derfor på dansk.

Praksis fra EU-domstolen er sentral ved tolkning av direktivet. jf. høyesterettspraksis omkring EØS-avtalen art. 6.⁴ Praksisen er dermed av stor betydning ved tolkningen av anskaffelsesforskriften.

EU- og EØS-rettens vekt i norsk rett, underbygges av lov 27.11.1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS) m.v. (EØS-loven) § 2. Det fremgår av EØS-loven § 2 at bestemmelser i norsk rett som gjennomfører Norges EØS-rettslige forpliktelser, går foran øvrig norsk rett. Det eneste unntaket er dersom de EØS-rettslige forpliktelsene er gjennomført i forskrift som står i motstrid med en lovbestemmelse som er eldre enn de aktuelle forskriftsbestemmelsene, jf. EØS-loven § 2 andre pkt.

Norsk rett bygger på det dualistiske prinsipp, som innebærer at EØS-retten må gjennomføres i norsk rett for å være gjeldende i det norske rettssystemet. Utgangspunktet modifiseres ved presumsjonsprinsippet, som innebærer at man alltid skal velge det tolkningsalternativ som best samsvarer med de EØS-rettslige forpliktelsene, jf. Rt. 2000 s. 1811 (Finanger I) s. 1826 og 1830-1831. Norsk rett skal altså så godt det lar seg gjøre tolkes i samsvar med EØS-rettslige forpliktelser. Dersom forpliktelsene er gjennomført feil eller ikke gjennomført i det hele tatt, og det ikke er mulig å rette opp i problemet ved tolkning, går norsk rett foran.

Det er lite relevante avgjørelser fra domstolene på området. Mange saker avgjøres i Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA). Begrunnelsen kan være at saksbehandlingstiden i KOFA er kortere enn i domstolene, det er mindre ressurskrevende for partene, det foreligger ingen risiko for å måtte dekke motpartens sakskostnader og saken avgjøres av jurister med god kompetanse om anskaffelsesregelverket. KOFA er ei nemnd, og deres avgjørelser har i utgangspunktet liten vekt i henhold til alminnelig juridisk metode. Avgjørelsene fra KOFA får likevel en del vekt. Bakgrunnen for praksisens vekt, er at den i bransjen synes å ha stor betydning som rettskilde og den opprettholdes over tid fordi KOFA

⁴ Se Trygstad s. 27.

benytter sine tidligere avgjørelser som rettskilder. Praksisen får dessuten høyere vekt i avgjørelsen av spørsmål hvor det er få andre rettskilder som behandler temaet.⁵

Litteraturen omkring rammeavtaler, er i stor grad knyttet til reglene for konkurransen. Det er derfor noe begrenset hva man kan finne av relevant informasjon i juridisk litteratur. Det samme gjelder rundskriv i form av veiledere fra departement, og andre veiledere.

1.6 Videre fremstilling

Først vil det redegjøres nærmere for rammeavtaler og den rettslige reguleringen. Dette gjøres i kapittel 2. Deretter behandles problemstillingene knyttet til rammeavtalers rekkevidde i innhold. De personelle grensene drøftes i kapittel 3, de kvalitative grensene drøftes i kapittel 4 og de kvantitative grensene drøftes i kapittel 5. Etter dette behandles problemstillingen knyttet til rammeavtalers rekkevidde i tid, altså de tidsmessige grensene, i kapittel 6. Drøftelsene omkring endringsadgangen, samles i kapittel 7, da endringsadgangen innenfor de forskjellige problemstillingene reguleres av de samme endringsreglene.

I kapittel 8 redegjøres det for hvilke konsekvenser feil bruk av rammeavtaler kan få. Til slutt gjøres det en oppsummering og avrundning i kapittel 9.

2 Om rammeavtaler og den rettslige reguleringen

2.1 Hva en rammeavtale er

En rammeavtale er en avtale som en eller flere oppdragsgivere inngår med en eller flere leverandører, og som har til formål å fastsette kontraktsvilkårene for de kontrakter som oppdragsgiveren skal inngå i løpet av en bestemt periode, særlig om pris og mengde, jf. FOA § 4-1 bokstav i). Oppdragsgiver binder seg ikke til å inngå kontrakter, ved å inngå en rammeavtale, jf. direktiv 2014/24 fortale premiss 61.

Rammeavtaler er et utgangspunkt for videre kontrakter, og fungerer som en avtale om at oppdragsgiver kan gjøre innkjøp hos den eller de valgte leverandørene. Rammeavtalen

⁵ Se for dette avsnittets del, Trygstad s. 28-30 og forskrift 15.11.2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (klagenemndforskriften) § 13 første pkt.

fastsetter vilkår for kontraktene, og legger dermed føringer og begrensninger hva gjelder ytelser, verdi, tidsrom og annet. Oppdragsgiver bruker rammeavtalen ved å gjøre avrop under den. Avrop er tildeling av kontrakt under rammeavtalen, se NOU 2014:4 s. 136. Det å gjøre et avrop, er altså å gjøre et innkjøp. Et eksempel på bruk av rammeavtaler i praksis, kan være at et sykehus har en rammeavtale på installasjonsarbeid hos en leverandør av elektrikertjenester. Dersom sykehuset for eksempel har behov for noen nye kurser, herunder sikringer, kan sykehuset kontakte leverandøren og avtale at en av leverandørens elektrikere skal installere disse.

Rammeavtaler er nærmere regulert i FOA §§ 26-1 til 26-3, som gjennomfører direktiv 2014/24 art. 33. Regelverket regulerer prosedyren for hvordan oppdragsgiver skal foreta avrop under rammeavtalen, hvem som kan benytte seg av rammeavtalen, hvem som kan tildeles kontrakter under rammeavtalen, lengden på rammeavtaler og muligheten for å gjøre endringer i rammeavtalen.

Det er forskjell på hvordan selve rammeavtalen inngås, og hvordan de enkelte kontraktene under rammeavtalen inngås. Oppdragsgiver inngår rammeavtaler i henhold til reglene i anskaffelsesforskriften, jf. § 26-1 (1). Reglene om kunngjøring, konkurransegrunnlag, karenperiode og så videre, gjør seg altså gjeldende på samme måte som for andre offentlige kontrakter. Prosedyren for avrop, altså tildeling av kontrakter under rammeavtalen, reguleres i FOA §§ 26-2 og 26-3, jf. § 26-1 (2). Poenget er at de enkelte avrop følger en enklere prosedyre enn inngåelsen av rammeavtaler og andre offentlige kontrakter. Oppdragsgiver slipper å kunngjøre konkurranse om de enkelte kontrakter som tildeles under en rammeavtale, fordi konkurranseelementet er ivaretatt ved inngåelsen av rammeavtalen. Samme begrunnelse er bakgrunn for at oppdragsgiver ikke behøver å kunngjøre inngåelsen av kontrakter under en rammeavtale eller overholde en karenperiode, jf. FOA §§ 21-6 (2) og 25-2 (2) bokstav c).

Det finnes to typer rammeavtaler, rammeavtale med én leverandør, og rammeavtale med flere leverandører. Prosedyren for avrop under de ulike typene rammeavtaler, er noe forskjellig.

Rammeavtaler med én leverandør, er regulert i § 26-2. For disse rammeavtalene, er alle kontraktsvilkår fastsatt i rammeavtalen. Avrop skjer ved at oppdragsgiver tar kontakt med leverandøren, og gjør en bestilling på grunnlag av kontraktsvilkårene i rammeavtalen. Det nevnte eksemplet hvor sykehuset har rammeavtale på installasjonsarbeid med en leverandør av elektrikertjenester, er her relevant. Sykehuset kan ta direkte kontakt med leverandøren og

be dem legge opp nye kurser og sikringer. De avtalte vilkår med hensyn til blant annet pris, vil gjelde.

Rammeavtaler med flere leverandører, også kjent som parallelle rammeavtaler, er regulert i § 26-3. Innenfor parallelle rammeavtaler, finnes det rammeavtaler hvor alle kontraktsvilkårene er fastsatt, og rammeavtaler hvor ikke alle kontraktsvilkårene er fastsatt.

Ved parallelle rammeavtaler hvor alle kontraktsvilkårene er fastsatt, kan avrop enten skje i henhold til en fordelingsnøkkel eller ved gjenåpning av konkurransen, også kjent som minikonkurranse, jf. § 26-3 (1) og (3). Fordelingsnøkkel og vilkårene for å kunne holde minikonkurranse, må være angitt i anskaffelsesdokumentene. Hvordan fordelingsnøkkel som skal gjelde, hvorvidt det skal være mulig å avholde minikonkurranse og vilkår for en slik minikonkurranse, er altså noe oppdragsgiver bestemmer seg for før konkurransen om rammeavtalen. Oppdragsgivers mulighet til å avholde minikonkurranse mellom leverandørene under parallelle rammeavtaler hvor alle vilkår er fastsatt, er noe som skiller nåværende regelverk, fra det tidligere regelverket.

Ved parallelle rammeavtaler hvor ikke alle kontraktsvilkårene er fastsatt, skjer avrop ved at det foretas en minikonkurranse mellom leverandørene under rammeavtalen, jf. § 26-3 (2). Leverandørene som er part i rammeavtalen, får tilsendt et konkurransegrunnlag for minikonkurransen, og kan velge om de vil gi tilbud. De som leverer tilbud, konkurrerer for å fastsette de kontraktsvilkårene som ikke allerede er fastsatt i rammeavtalen, og den som rangeres som nummer én etter evalueringen av tildelingskriteriene, tildeles kontrakten under rammeavtalen.

De forenklete prosedyrene for kontraktsinngåelse, som gjelder for avrop under en rammeavtale, gjør at kontraktsinngåelser under en rammeavtale kan skje mer effektivt, både i form av hurtighet og i form av kostnadseffektivitet. Det at avrop kan foretas så raskt, skaper fleksibilitet for oppdragsgiver. Hurtigheten reduserer det administrative arbeidet hos oppdragsgiver, noe som fører til besparelser kostnadmessig. Se NOU 2014:4 s. 136 og TOBYF-2018-142478 under overskriften «Rammeavtaler» under rettens bemerkninger.

Formålet med rammeavtaler er følgelig å gi oppdragsgiver en fleksibel og effektiv innkjøpsmulighet.

2.2 Definisjoner

Kunngjøringen, konkurransegrunnlaget og det europeiske egenerklæringsskjemaet utgjør sammen anskaffelsesdokumentene, jf. FOA § 4-2 bokstav b). Det danske ordet for anskaffelsesdokumenter, er «udbudsdokumenter».

Kunngjøringen er et skjema som må legges ut for å kunngjøre en konkurranse, jf. FOA § 21-1 (1). Det danske ordet for kunngjøring, er «udbudsbekentgørelse».

Konkurransegrunnlaget er alle dokumentene som benyttes for å utdype anskaffelsen, jf. FOA § 4-2 bokstav a). Det danske ordet for konkurransegrunnlag, er «udbudsbetingelser».

Det europeiske egenerklæringsskjemaet er et skjema som tilbydere kan benytte som midlertidig bevis for at de oppfyller kvalifikasjonskravene, at det ikke foreligger avvisningsgrunner og at de oppfyller eventuelle utvelgelseskriterier, jf. FOA § 17-1 (2).

Begrepet «ytelser» brukes som en fellesbetegnelse på varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider.

En leverandør vil ansees som en tilbyder når vedkommende har gitt tilbud i en konkurranse. Begrepene er på sett og vis synonyme, og brukes derfor om hverandre.

2.3 Rettslig regulering nært knyttet til rammeavtaler

Konkurranse om en rammeavtale, gjennomføres i henhold til anskaffelsesforskriften, jf. FOA § 26-1 (1). Dette innebærer at det utarbeides anskaffelsesdokumenter.

Anskaffelsesdokumentene angir det leverandørene konkurrerer om, og er derfor relevante for å definere den aktuelle rammeavtalens virkeområde, jf. prinsippene om konkurranse, likebehandling og forutberegnelighet i anskaffelsesloven § 4. Rammeavtalen kan følgelig bare omfatte det som fremgår av anskaffelsesdokumentene.

Kunngjøring av konkurranser skjer som hovedregel ved alminnelig kunngjøring, jf. FOA § 21-2 (1). Oppdragsgiver skal kunngjøre konkurranser i samsvar med skjemaer fastsatt av departementet, jf. FOA § 21-1 (1) første pkt. Et kunngjøringsskjema med vannmerke,

illustrerer hvordan kunngjøringsskjemaet ser ut, og er å finne på anskaffelser.no.⁶ Skjemaet er i overensstemmelse med de krav EU-retten stiller.

Det følger av direktiv 2014/24 art. 49 at en kunngjøring må inneholde de opplysninger som følger av direktiv 2014/24 bilag V del C. Dette innebærer at kunngjøringen blant annet må inneholde kontaktinformasjon, informasjon om oppdragsgivers art og hovedvirksomhet, CPV-koder, beskrivelse av kontrakten, dens anslåtte omfang, samt varighet, jf. del C punkt 1), 2), 3), 5), 7), 8) og 10) bokstav a). Kravene som her stilles til kunngjøringen, er sentrale for hvilke grenser som gjelder for oppdragsgivers bruk av rammeavtaler.

Konkurransesgrunnlaget skal inneholde utfyllende informasjon om anskaffelsen, jf. FOA § 14-1 (3) og (4). Det er vanlig at konkurransegrunnlaget også repeterer informasjonen som fremgår av kunngjøringen, for å samle alt i ett dokument.⁷

Det går et skille mellom hva som fremgår av rammeavtalen i henhold til tolkning, og hva som er tillatt å innta i rammeavtalen i henhold til reglene om endring. Dersom man gjør en lovlig endring, tilføyes noe til rammeavtalen, og oppdragsgiver er da innenfor de grenser som gjelder for bruken av rammeavtaler. Ved ulovlig endring, har oppdragsgiver i prinsippet inngått en ny kontrakt, jf. KOFA i sak 2019/477 Helse Midt-Norge RHF avs. 30, og er utenfor grensene for bruken av rammeavtalen. Endringsreglene er derfor relevante for kartleggingen av hvilke grenser som gjelder for oppdragsgivers bruk av rammeavtaler.

Utgangspunktet for endring av rammeavtaler, er FOA § 26-1 (5). Endringsreglene er mer utfyllende regulert i FOA §§ 28-1 og 28-2. Bestemmelsene om endring i FOA kapittel 28, er relevante også for rammeavtaler, da reglene i FOA som utgangspunkt gjelder for kontrakter, inkludert rammeavtaler, se KOFA i sak 2018/7 Steigen kommune avs. 62-64.

2.4 Prinsipper

De grunnleggende prinsippene som fremgår av anskaffelsesloven § 4, er sentrale for tolkning og anvendelse av anskaffelsesregelverket, jf. anskaffelsesloven § 4 og som følge av regelverkets oppbygging. Bruken av rammeavtaler må derfor være i tråd med disse

⁶ Fagside om offentlige anskaffelser: «Oversyn over elektroniske kunngjøringsskjema».

⁷ Se Karnov lovkommentar nr. 4) til FOA § 14-1 (3) [sist sett 14.11.2022].

prinsippene om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet.

Prinsippet om konkurranse går ut på at det skal konkurreres om anskaffelser. Se i denne retning NOU 2014:4 s. 79 og Prop.51 L (2015-2016) s. 82. Som følge av prinsippet om konkurranse, må man tolke innholdet i en rammeavtale basert på hva leverandørene har konkurrert om, jf. blant annet KOFA i sak 2020/193 Trondheim kommune avs. 24 og EU-domstolen i sak C-340/02 Kommisjonen mot Frankrike avs. 32-36.

Likebehandlingsprinsippet innebærer at leverandørene skal behandles likt, både i forhold til muligheten for å delta i konkurransen og under konkurransen, jf. Prop.51 L (2015-2016) s. 82. Det fremgår av samme side i proposisjonen at forskjellsbehandling bare er tillatt når den er saklig og objektivt begrunnet. Likebehandlingsprinsippet medfører at oppdragsgiver må forholde seg til hva leverandørene har konkurrert om. Begrunnelsen for dette er at avrop utenfor det leverandørene har konkurrert om medfører forskjellsbehandling av leverandørene, altså mellom de valgte leverandørene og øvrige leverandører, hva gjelder muligheten til å konkurrere om anskaffelsen.

Gjennomsiktighetsprinsippet er ikke uttrykkelig nevnt i anskaffelsesloven § 4. Prinsippet gjelder i anskaffelsesretten, gjennom prinsippene om forutberegnelighet og etterprøvnbarhet, som er utslag av gjennomsiktighetsprinsippet, jf. Prop.51 L (2015-2016) s. 82 og NOU 2014:4 s. 82. Det fremgår av de nevnte kilder at gjennomsiktighetsprinsippet går ut på å sikre åpenhet ved anskaffelser, se også NOU 2014:4 s. 77. Forutberegnelighet sikrer åpenhet ved at oppdragsgiver må gi informasjon om anskaffelsen, og forholde seg til denne.

Etterprøvnbarhetsprinsippet sikrer åpenhet ved at oppdragsgiver må opptre på en måte som gjør det mulig å kontrollere at han følger anskaffelsesregelverket. Et moment er da å dokumentere bruken av rammeavtaler. Se NOU 2014:4 s. 78 og 83.

Forholdsmessighetsprinsippet balanserer de øvrige prinsippene, ved at deres vekt må avpasses med hva som er forholdsmessig i ulike de situasjoner, jf. Prop.51 L (2015-2016) s. 82 og NOU 2014:4 s. 83-84. Forholdsmessighetsprinsippet er sentralt for å ivareta anskaffelsesrettens formål om effektiv ressursbruk, jf. anskaffelsesloven § 1, jf. NOU 2014:4 s. 83.

Rammeavtaler er et middel for å oppnå formålet om effektiv ressursbruk. Samtidig er rammeavtaler svært begrensende for konkurransen i markedet i den perioden rammeavtalen

varer. Konkurransen begrenses da rammeavtaler forbeholder de valgte leverandørene rett til å levere ytelsene, og det øvrige markedet ekskluderes. Rammeavtaler har derfor et spenningsforhold mot prinsippet om konkurranse. Da prinsippet om konkurranse ivaretas ved inngåelsen av selve rammeavtalen, og rammeavtaler sikrer fleksible og effektive innkjøp, tilsier forholdsmessighetsprinsippet at rammeavtaler bør være et lovlig konsept.

3 De personelle grensene, hvem som kan benytte en rammeavtale

3.1 Innledning

Klargjøring av de personelle grensene, går ut på å klargjøre hvem som kan gjøre avrop under rammeavtalen, altså hvilke krav som stilles for å ansees som oppdragsgiver. For å være oppdragsgiver under en rammeavtale, må man være «klart identifisert» i kunngjøringen, jf. FOA § 26-1 (3) første pkt. Det samme kravet fremgår av direktiv 2014/24 art. 33 nr. 2) (2). Det skal i det videre drøftes hva som ligger i dette kravet.

Problemstillingen er aktuell fordi ikke enhver angivelse av oppdragsgivere vil være tilstrekkelig presis til å få frem hvem som er oppdragsgivere. Vil angivelsen «alle kommuner i Nordland» være tilstrekkelig presis? Dessuten er den aktuell da noen ønsker å tre inn i andres rammeavtaler, se for eksempel KOFA-sak 2015/65 Innovasjon Norge hvor Innovasjon Norge ønsket å benytte seg av Statens lånekasse for utdanning sin rammeavtale.

3.2 Utgangspunktet i anskaffelsesforskriften del III

Det er bare oppdragsgivere som er klart identifisert som kan benytte seg av rammeavtalen, jf. FOA § 26-1 (3) første pkt. Kravet innebærer at det ikke skilles mellom hvem som er oppdragsgiver i henhold til rammeavtalen fra start og hvem som kan bli oppdragsgiver ved å utløse en opsjon i henhold til FOA § 28-1 (1) bokstav a). Begge typer oppdragsgivere må oppfylle det samme kravet til identifikasjon. Praksis knyttet til de to situasjonene, belyser derfor det samme kravet.

Praksis hvor rammeavtalen er inngått gjennom en innkjøpsentral, er også relevant for å belyse kravet om identifikasjon, da kravet er det samme uavhengig av om oppdragsgiverne har inngått rammeavtalen på egenhånd eller gjennom en innkjøpsentral, jf. sak 2019/389 Bodø kommune/Nordland avs. 78. I det aktuelle avsnittet uttaler KOFA at kravet til at

oppdragsgivere må være «identifisert» i kunngjøringen, jf. § 7-8 (1) bokstav b) tredje pkt., er en henvisning til kravet om at oppdragsgivere må være «klart identifisert» i kunngjøringen. Hvis man hadde tolket kravet annerledes, ville inngåelse av rammeavtaler gjennom en innkjøpssentral vært en mulighet for å omgå reglene om rammeavtaler.

I forskrift 07.04.2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser (2006-forskriften) § 15-1 (3) var det personelle kravet oppstilt som at en kontrakt under en rammeavtale bare kunne inngås mellom «de opprinnelige partene» i rammeavtalen. I sak 2019/389 avs. 78 og 82 ser det ut til at KOFA anser innholdet i kravet til angivelse av oppdragsgivere som skjerpet. Forskjellen mellom det tidligere og det nåværende kravet, synes imidlertid å være hvor oppdragsgiverne må angis. Kravet i 2006-forskriften var oppfylt dersom alle oppdragsgiverne var angitt i konkurransegrunnlaget, se KOFA i sak 2011/291 BTV Innkjøp avs. 2, 7, 26 og 36. I den nåværende anskaffelsesforskriften, er det på det rene at oppdragsgiverne må være klart identifisert i selve kunngjøringen av konkurransen om rammeavtalen, se KOFA i sak 2020/580 Tønsberg kommune avs. 42. Praksis etter det tidligere regelverket har derfor noe relevans for belysingen av innholdet i «klart identifisert»-kravet.

3.3 Når en oppdragsgiver ansees for å være «klart identifisert» i kunngjøringen

En naturlig språklig forståelse av «klart identifisert» tilsier at beskrivelsen av oppdragsgivere må være så presis at det ikke er tvil om hvem som er oppdragsgivere for den aktuelle rammeavtalen.

Direktiv 2014/24 bilag V del C punkt 1), jf. direktivets art. 49 stiller krav til hvilken informasjon som skal oppgis om oppdragsgiver. Opplysningene som skal gis, er navn, eventuelt organisasjonsnummer, adresse hvor NUTS-kode også er inkludert, telefonnummer, faksnummer, e-postadresse og internettadresse. Bestemmelsen trekker i retning av at den aktuelle informasjonen bør gis om hver oppdragsgiver. Skjemaet som skal fylles ut ved kunngjøring av konkurranse, har tatt høyde for at dette er et krav som stilles, da det er presisert at informasjonen skal gis om hver ansvarlig oppdragsgiver for å identifisere dem. Da det i skjemaet står «ansvarlige oppdragsgivere» kan det ikke konstateres at skjemaet, jf. FOA § 21-1 (1) første pkt. oppstiller et krav om at alle oppdragsgivere må angis ved den aktuelle informasjonen.

En oppdragsgiver som er uttrykkelig angitt ved navn, og eventuell annen informasjon som er nødvendig for å klargjøre hvem oppdragsgiveren er, oppfyller kravet om å være klart identifisert. Dette støttes av direktiv 2014/24 fortalen premiss 60 og EU-domstolen i sak C-216/17 Coopservice avs. 56.

Det følger av direktiv 2014/24 fortalen premiss 60 at også andre angivelser enn ved navn kan oppfylle klarhetskravet, så lenge oppdragsgiver identifiseres lett og entydig. Eksempelet som fremgår av premiss 60, er «angivelse af en reference til en given kategori af ordregivende myndigheder inden for et klart afgrænset geografisk område». Direktivet tilsier at det kan godtas at «sykehusene i Helse Nord RHF» er en tilstrekkelig klar angivelse av oppdragsgivere, da det angir sykehus som kategori og det regionale helseforetaket Helse Nord, og da altså Nord-Norge, som et klart avgrenset geografisk område.

I praksis fra KOFA er det lagt til grunn at det ved felles angivelse av flere oppdragsgivere må fremgå en avgrenset krets av oppdragsgivere innenfor et avgrenset geografisk område. Se sak 2012/195 Modum kommune, sak 2015/65 Innovasjon Norge og sak 2018/24 Bane NOR SF, hvor klausuler som «andre bedrifter i Modum kommune», «andre offentlige virksomheter» og «våre medlemsbedrifter», ikke ble ansett tilstrekkelig presise, jf. sak 2012/195 avs. 1 og 19, sak 2015/65 avs. 1, 13 og 16-18 og sak 2018/24 avs. 6, 7 og 34. Sak 2018/24 gjelder kravet i forskrift 12.08.2016 nr. 975 om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften) § 7-7 (1) bokstav b), som har identisk ordlyd som FOA § 7-8 (1) bokstav b). Sak 2012/195 og sak 2015/65 gjelder det tidligere kravet. Praksisen er i tråd med uttalelsen i direktiv 2014/24 fortalen premiss 60.

Forholdsmessighetsprinsippet i anskaffelsesloven § 4, tilsier at en forenklet fremstilling av oppdragsgiverne må være tillatt hvis fremstillingen fortsatt er så presis at hver enkelt oppdragsgiver lett og entydig kan identifiseres. Det å angi en avgrenset krets av oppdragsgivere innenfor et klart avgrenset geografisk område, må derfor ansees å oppfylle kravet til «klart identifisert».

Det å oppgi en av oppdragsgiverne og opplyse om at rammeavtalen skal tildeles av en innkjøpssentral, er ikke en angivelse som lett og entydig identifiserer alle oppdragsgiverne, og oppfyller dermed ikke kravet om identifikasjon, jf. KOFA i sak 2019/389 Bodø kommune/Nordland avs. 82.

Prinsippene om konkurranse, likebehandling og forutberegnelighet i anskaffelsesloven § 4, støtter opp om at oppdragsgivere må angis så presist at det er entydig hvem som er oppdragsgivere, og lett å skjønne basert på angivelsen. En tilstrekkelig presis angivelse setter leverandørene i stand til å avgjøre om de er interessert i å delta i anskaffelsen, og vite hva de konkurrerer om. Det gjør det også mulig å sikre at rammeavtalen bare benyttes av de oppdragsgiverne som i henhold til konkurransen skulle være oppdragsgivere, og dermed at rammeavtalen brukes i tråd med hva tilbyderne har konkurrert om.

Det kan sees tilbake på det tidligere nevnte eksempelet om sykehuset med rammeavtale på installasjonsarbeid hos en leverandør av elektrikertjenester. Dersom det i kunngjøringen av konkurransen om rammeavtalen står at «sykehusene i Helse Nord RHF» er oppdragsgivere, og sykehuset inngår i Helse Nord RHF, er sykehuset tilstrekkelig klart identifisert i kunngjøringen, og kan derfor benytte rammeavtalen.

Et annet eksempel hvor konklusjonen mest sannsynlig er det motsatte, gjelder underliggende etater. En underliggende etat kan ikke benytte seg av en rammeavtale hvor en overordnet etat er klart identifisert, uten at den underliggende etaten også selv er klart identifisert. Dersom justis- og beredskapsdepartementet har en rammeavtale om levering av møbler, kan derfor ikke politiet benytte seg av denne hvis de ikke selv er klart identifisert i kunngjøringen. Dette fordi justis- og beredskapsdepartementet selv er en etat, og har flere underliggende etater, deriblant politiet.

3.4 Oppsummering

Det er bare oppdragsgivere som er klart identifisert i kunngjøringen, som kan gjøre avrop under rammeavtalen. En oppdragsgiver er klart identifisert dersom det ut fra angivelsen er mulig å lett og entydig identifisere oppdragsgiveren.

Angivelse av oppdragsgivers navn oppfyller klarhetskravet. Dersom navnet i seg selv ikke entydig angir hvem oppdragsgiveren er, må geografisk tilhørighet eller annet som kan skille oppdragsgiveren ut, også angis.

Man kan angi flere oppdragsgivere samlet, så lenge angivelsen gjør det mulig å lett og entydig identifisere alle oppdragsgiverne. En slik angivelse, kan være å angi en avgrenset krets av oppdragsgivere innenfor et klart avgrenset geografisk område. Ved angivelsen «alle kommuner i Nordland», har man oppgitt kategorien kommune og det geografiske området

Nordland, som begge er avgrensede. Angivelsen er derfor tilstrekkelig.

4 De kvalitative grensene, krav til beskrivelse

4.1 Innledning

Kontraktene som tildeles under en rammeavtale må omhandle noen av de ytelser som er beskrevet i rammeavtalen, jf. FOA §§ 26-2 (1) og 26-3, jf. § 26-1 (2). Regelverket oppstiller krav til hvilken informasjon som skal gis om ytelsen som skal anskaffes. En klargjøring av de kvalitative grensene, innebærer blant annet å avklare hvordan disse kravene påvirker tolkningen av beskrivelsen. Det skal i denne forbindelse avklares hva som kan anskaffes under rammeavtalen.

Problemstillingen er aktuell da det i praksis oppstår situasjoner hvor en er usikker på om den aktuelle ytelsen, kan anskaffes gjennom rammeavtalen. Dersom en kommune har rammeavtale om levering av rørleggertjenester hos en entreprenør, og det oppstår behov for snekkerarbeid for å fullføre rørleggerarbeidet, kan det oppstå spørsmål om dette snekkerarbeidet kan kjøpes under rammeavtalen.

4.2 Utgangspunktet i anskaffelsesforskriften del III

En kunngjøring av konkurranse skal inneholde de opplysninger som kreves i direktiv 2014/24 bilag V del C, jf. direktivets art. 49 andre pkt. Det skal følgelig oppgis CPV-koder og gis en beskrivelse av ytelsen ved tekst, jf. bilag V del C punkt 5) og punkt 7). Tilsvarende krav stilles i FOA § 21-1 (1) første pkt., da departementets skjema krever slike opplysninger.

Beskrivelsen ved CPV-koder og ved tekst, er en del av kontraktvilkårene i rammeavtalen.⁸ Beskrivelsen er utgangspunkt for tolkningen av hvilke ytelser som omfattes av rammeavtalen, jf. FOA §§ 26-2 (1) og 26-3, jf. § 26-1 (2).

Hvorvidt noe av beskrivelsen ved tekst kan fordeles ut over kunngjøringen og konkurransegrunnlaget, gås ikke inn på, da det i så fall uansett er den samlede beskrivelsen

⁸ Det følger av kravet om at opplysningene må angis. Se også Dragsten i kommentarutgaven s. 203 og Karnov lovkommentar nr. 12) til § 4-1 bokstav i) [sist sett 21.09.2022]

som vurderes, og de samme krav vil gjelde for beskrivelsen totalt sett. Leverandørene har fortsatt konkurrert om den samme ytelsen, selv om noe av informasjonen eventuelt kan gis i konkurransegrunnlaget.

4.3 Beskrivelse ved CPV-koder

En CPV-kode er et referansenummer som viser til EU-kommisjonens felles klassifisering for offentlige innkjøp, jf. FOA § 4-4 bokstav e). CPV-koder er tallkoder for ulike typer ytelser. En CPV-kode består alltid av åtte siffer. Det finnes ulike presisjonsnivåer i CPV-kodene. CPV-koden for hovedkategorien starter med to siffer som viser til en avdeling, og ender med seks nuller. Jo mer presis yttelse CPV-koden representerer, desto færre nuller ender koden med. Det kan også legges inn et kontrollnummer som plasseres etter det åttesifrede nummeret, med en bindestrek mellom.⁹ Det er for eksempel en CPV-kode for bygge- og anleggsarbeider (45000000-7). Innenfor denne avdelingen er det flere CPV-koder, blant annet for bygningsinstallasjonsarbeid (45300000-0) og for ferdigstillende byggearbeid (45400000-1). Videre er det flere CPV-koder innenfor disse gruppene. Slik fortsetter det videre. Hva som har hvilken CPV-kode, er regulert i Europaparlamentets og Rådets forordning (EF) 2195/2002 av 05.11.2002 om en felles klassifisering for offentlige innkjøp (forordning 2195/2002), jf. direktiv 2014/24 art. 23 nr. 1).

Hensikten med CPV-koder er å gjøre det enklere for leverandører å finne konkurranser de er interesserte i å delta i, og dermed å sikre potensielle leverandører mulighet til å konkurrere om aktuelle kontrakter, jf. KOFA i sak 2019/697 Trondheim kommune/Isbaneteknikk AS avs. 23. Prinsippet om konkurranse i anskaffelsesloven § 4, er følgelig sentralt. CPV-kodene gjør det enkelt for leverandørene å finne aktuelle konkurranser ved at de kan legge inn søk på de CPV-koder de ønsker, og få varslinger når det legges ut konkurranser med de aktuelle CPV-kodene. Leverandørene kan også manuelt søke etter konkurranser ved å søke på de CPV-koder de er interesserte i. Man slipper på denne måten å måtte lese gjennom alle konkurranser for å finne de relevante konkurransene, noe som nok bidrar til at flere deltar i de konkurranser de er interesserte i.

⁹ SIMAP: CPV.

For at en ytelse skal kunne anskaffes under rammeavtalen, må den omfattes av en angitt CPV-kode, jf. KOFA i sak 2019/697 avs. 25. Se i samme retning Rt. 2008 s. 982 (Catch Communications) avs. 45 og 46. Oppdragsgiver kan ikke benytte rammeavtalen for å gjøre innkjøp av ytelser som ikke er dekket av CPV-kodene angitt i kunngjøringen. I eksempelet med sykehuset som har rammeavtale om installasjonsarbeid hos en leverandør av elektriskertjenester, kan sykehuset gjøre avrop på diverse installasjonsarbeider fordi CPV-koden for installasjon av el-ledninger og el-armaturer (45310000-3) har blitt benyttet i kunngjøringen.

I sak 2019/697, hadde ikke Trondheim kommune inntatt CPV-kodene for de mest sentrale varene rammeavtalen skulle omfatte, nemlig leasing av kjøretøy. Leasing var beskrevet i teksten, men det var ikke inntatt noen CPV-koder for det. Rammeavtalen ga derfor ikke grunnlag for å gjøre avrop på leasing av kjøretøy. Se avs. 25 og 26 i saken. Rt. 2008 s. 982 (Catch Communications) gjaldt et erstatningsspørsmål. Et av spørsmålene Høyesterett måtte ta stilling til, var om det var en ulovlig direkte anskaffelse når tjenstedelen av en kontrakt, ikke var kunngjort. Oslo kommune skulle kjøpe datakommunikasjonsutstyr til et konsernnettverk, i samme forbindelse ønsket kommunen å kjøpe tjenester i form av drift, vedlikehold og support av konsernnettverket. CPV-koden for varekjøpet var oppgitt, men ikke CPV-kodene for tjenestene. Se avs. 2 i dommen. Oslo kommune hadde derfor foretatt en ulovlig direkte anskaffelse, ved å inngå kontrakten, jf. dommens avs. 45 og 46. Saken gjaldt ikke en rammeavtale, men kravene til presisjon i beskrivelse, er fortsatt de samme. Uttalelsene er derfor av betydning i denne sammenheng.

Det vil kunne være angitt flere CPV-koder for rammeavtalens ytelser, da det i tillegg til en hoved-CPV-kode, kan angis tilleggs-CPV-koder, jf. departementets skjema, jf. FOA § 21-1 (1) første pkt. Se til illustrasjon KOFA i sak 2019/697 avs. 5 og sak 2021/1899 Omsorgsbygg Oslo KF avs. 3.¹⁰ Hvorvidt ytelsen kunne vært angitt med en mer presis CPV-kode enn den eller de valgte CPV-koder, er uten betydning. Poenget er at ytelsen må falle inn under en av de angitte CPV-kodene, jf. KOFA i sak 2010/328 Statens pensjonskasse avs. 26. Se i samme retning direktiv 2014/24 fortale premiss 119, hvor det uttales at en «henvisning til en afdeling ikke implicit innebærer henvisning til en underordnet underafdeling». En angitt CPV-kode kan altså omfatte flere ytelser enn de ytelsene som skal anskaffes ved rammeavtalen. Man må

¹⁰ Se også SIMAP: CPV.

følgelig se CPV-kodene i sammenheng med tekstbeskrivelsen, for å finne ut hva som kan anskaffes under rammeavtalen.

4.4 Beskrivelse ved tekst

Det stilles ikke bare krav til at de relevante CPV-kodene er oppgitt. Ytelsen må også beskrives ved tekst, jf. blant annet direktiv 2014/24 bilag V del C punkt 7), jf. direktivets art. 49 andre pkt. Videre må selve teksten være tilstrekkelig presis.

Det er ulike måter å beskrive en ytelse på. Oppdragsgiver kan angi sine behov, beskrive de funksjoner eller krav som må oppfylles, eller fastslå hvilke tekniske spesifikasjoner oppdragsgiver ønsker. Se Nærings- og fiskeridepartementets veileder til reglene om offentlige anskaffelser, P-2017-933 (Departementets veileder) s. 145 under punkt 19.3 «Konkurransegrunnlagets innhold».

Ved utformingen av beskrivelsen, må oppdragsgiver være bevisst på at beskrivelsen må oppfylle et klarhetskrav. EU-domstolen uttalte i sak C-340/02 Kommissjonen mot Frankrike avs. 34, at hver kontrakts gjenstand, samt kriteriene for dens tildeling, må defineres klart. Klarhetskravet fremgår også av blant annet EU-domstolens sak C-216/17 Coopservice avs. 48 og sak C-23/20 Simonsen & Weel avs. 45, som riktignok omhandler verdi, men hvor en uttalelse gjelder kravene til beskrivelse i direktiv 2014/24 og dets bilag V del C, og dermed har relevans for beskrivelse av ytelsene. Ytelsen må beskrives klart, presist og utvetydig, jf. departementets veileder s. 144 under punkt 19.2 «Klarhetskravet». I litteraturen er det også fremhevet at det er viktig at ytelsen beskrives nøyaktig, klart og utvetydig.¹¹

Når en benytter seg av rammeavtalen, må man forholde seg til den utformede beskrivelsen av ytelsene. Det er bare ytelser som omfattes av beskrivelsen i rammeavtalen, som det senere kan gjøres avrop på.¹² Det som nå må avklares, er hvordan rammeavtaler skal tolkes. Tolkningsreglene avgjør hvordan man skal finne frem til hvilke ytelser beskrivelsen i en rammeavtale omfatter.

¹¹ Dragsten i håndboka s. 111 og 118-119.

¹² Dragsten i kommentarutgaven s. 901.

4.5 Tolkning av rammeavtaler

Hvordan man skal tolke rammeavtaler, er av betydning for å avgjøre hva som kan anskaffes under rammeavtalen. De samme tolkningsprinsipper vil også gjelde for tolkning av de enkelte kontrakter under rammeavtalen, og er derfor av betydning for om kontraktene er innenfor det rammeavtalen tillater.

Kontrakter inngått etter regelverket om offentlige anskaffelser, herunder rammeavtaler, er inngått gjennom konkurranse hvor, som oftest, flere tilbydere har konkurrert om å få kontrakten. For å ivareta likebehandling av tilbyderne, må ordlyden ha sentral betydning ved tolkningen. På denne bakgrunn er det lagt til grunn at tolkning av kontrakter underlagt anskaffelsesregelverket må gjøres basert på en objektiv tolkning, jf. Rt. 2012 s. 1729 (Mika) avs. 58.

Ved en objektiv tolkning, er en naturlig språklig forståelse av ordlyden sentral. I tillegg skal ordlyden leses i lys av de formål den aktuelle bestemmelsen ivaretar og andre reelle hensyn, samt systembetraktninger ved blant annet å se alle kontraktsdokumenter i sammenheng, jf. Mika-dommen avs. 66 og 67. Det er altså tolkningsmomenter som har vært tilgjengelige for alle tilbyderne, som tas i betraktning, i tillegg til valgte leverandørs tilbud. Se i denne retning Rt. 2014 s. 866 (Fjord 1) avs. 42 og 43 og KOFA i sak 2018/568 Bodø kommune avs. 126. Forståelsen til en normalt forstandig tilbyder, skal legges til grunn, jf. Mika-dommen avs. 69. Se i samme retning EU-domstolen i sak C-216/17 Coopservice avs. 63 og sak C-23/20 Simonsen & Weel avs. 61.

Lovgivning kan ikke gi grunnlag for utvidende fortolkning, jf. EU-domstolen i sak C-423/07 Kommisjonen mot Spania avs. 64. Man skal altså ikke se hen til momenter utenfor rammeavtalen.

En objektiv tolkning vil sikre prinsippet om konkurranse i anskaffelsesloven § 4, fordi en objektiv tolkning sikrer at rammeavtalen brukes i henhold til sin ordlyd, noe som gjør det vanskeligere å misbruke en rammeavtale for å svekke konkurransen i markedet. Se i denne retning KOFA i sak 2020/193 Trondheim kommune avs. 24.

Formålet med rammeavtaler er å gi oppdragsgiver mulighet til å gjøre innkjøp fleksibelt og effektivt. Målet om fleksibilitet tilsier at en ikke kan bli for firkantet ved tolkningen av rammeavtaler. Det bør dermed være mulighet for en viss tilpasning av forståelsen av ordlyden, basert på hva som er hensiktsmessig i det enkelte tilfellet. Prinsippene om

likebehandling og konkurranse i anskaffelsesloven § 4, setter imidlertid en grense for hvilke tilpasninger som kan gjøres. Man må fortsatt holde seg innenfor ordlyden, i tråd med en objektiv tolkning.

Anskaffelsesdokumentene utformes av oppdragsgiver. Som et utslag av klarhetskravet som stilles til oppdragsgiver i den anledning, vil uklarheter gå ut over oppdragsgiver, jf. Mikadommen avs. 58. Dette innebærer at dersom det er uklart om en ytelse omfattes av beskrivelsen i rammeavtalen, ansees den som å ikke være en del av rammeavtalen. Oppdragsgiver kan dermed ikke gjøre avrop på ytelser som ikke klart fremgår av rammeavtalen. Uklarhetsregelen skal sikre prinsippene om likebehandling, forutberegnelighet og etterprøvbarehet, jf. anskaffelsesloven § 4, jf. HR-2019-830-A (Magne Sveen) avs. 41.

Grensen for hva som ansees som en uklarhet, må trekkes basert på hva som er uklart etter at rammeavtalen er tolket objektivt. Dersom det foreligger noen uklare punkter i rammeavtalen, men man ved en objektiv tolkning klart forstår hva som fremgår av den, inneholder ikke beskrivelsen noen uklarheter som skal gå ut over oppdragsgiver, jf. Mikadommen avs. 58.

EU-domstolens sak C-340/02 Kommisjonen mot Frankrike, gjaldt en situasjon i forbindelse med arbeidet ved et renseanlegg. Det ble ikke inngått noen rammeavtale, men offentlige kontrakter. Kravene til presisjon i beskrivelsen er de samme, og uttalelsene er derfor relevante. Arbeidet var delt inn i tre ulike faser. Den første fase gjaldt undersøkelse om hvorvidt det var mulig å gjennomføre en vannbehandlingsprosedyre for å få et renseanlegg til å fungere i overensstemmelse med de europeiske miljønormer. I den forbindelse holdt franske myndigheter en prosjektkonkurranse. I kunngjøringen av prosjektkonkurransen var det inntatt en klausul om at valgte tilbyder som ble vinner av prosjektkonkurransen i første fase, kunne bli spurt om å medvirke ved gjennomførelsen av sitt forslag og da gi bistand til byggherren, som en del av arbeidet i den andre fasen. Franske myndigheter og vinneren av prosjektkonkurransen inngikk en kontrakt om bistand til byggherren i forbindelse med utarbeidelsen av detaljert teknisk program og vurderingen av tilbud på gjennomføring. Se avs. 7-11, samt 30 i saken. EU-domstolen uttalte i sakens avs. 36 at «den blotte mulighed for, at kontrakten vedrørende den anden fase tildeles på grundlag av kriterier, der er fastsat for en anden kontrakt, nemlig den, der omhandles i den første fase, ikke kan sidestilles med en indgåelse af førstnævnte kontrakt i overensstemmelse med en af fremgangsmåderne i direktivet». En generell klausul om at man kan inngå en kontrakt om en annen del av et

prosjekt, inneholder ikke tilstrekkelig informasjon om kontrakten til å sikre likebehandling av tilbyderne og forutberegnelighet omkring hva anskaffelsen omfatter.

Et eksempel på en beskrivelse som ikke ga grunnlag for oppdragsgiver til å gjøre avrop under rammeavtalen, er å finne i sak 2020/193. Saken gjaldt et tilfelle hvor Trondheim kommune hadde tatt et generelt forbehold om å kunne benytte seg av eventuelle avtaler om «bilrelaterte varer og tjenester», valgte leverandør viser seg å ha. Se avs. 7 i saken. KOFA uttalte i avs. 27 at en «rett til på generelt grunnlag å benytte seg av leverandørens avtaler knyttet til «bilrelaterte» varer og tjenester, uten noen nærmere angivelse av hva leverandørene her konkurrerer om å levere, er utvilsomt i strid med de kravene anskaffelsesregelverket stiller». Beskrivelsen var for generell til å kunne gi tilbyderne et likt grunnlag å konkurrere på, og for vid til å skape tilstrekkelig forutberegnelighet omkring hva som kunne anskaffes. Trondheim kommune kunne derfor ikke gjøre avrop på grunnlag av den aktuelle beskrivelsen, jf. sakens avs. 28.

Avgjørelsen i saken Kommisjonen mot Frankrike og i sak 2020/193 innebærer at generelle beskrivelser av ytelser, hvor beskrivelsene ikke egner seg til å sikre prinsippene om likebehandling og forutberegnelighet i anskaffelsesloven § 4, er for uklare til at ytelsene kan ansees som en del av rammeavtalen.

Et annet eksempel på tolkning av en rammeavtale, er behandlet av KOFA i sak 2019/477 Helse Midt-Norge RHF. Helse Midt-Norge RHF hadde inngått en rammeavtale om pasientreiser for sittende pasienter som av helsemessige årsaker ikke kunne benytte rutegående transport til og fra behandling, samt pasientreiser for pasienter på strekninger hvor rutegående transport ikke var tilgjengelig. Se avs. 1 i saken. Etter hvert i kontraktsperioden ble det opprettet en samkjøringsrute, slik at det gikk en minibuss på en fast strekning mellom Bessaker og Trondheim. Taxiene skulle kjøre pasientene til denne minibussens nærmeste stoppested, istedenfor å kjøre pasientene helt frem mellom hjemmet og sykehuset. Se sakens avs. 15 og 32. Det fremgår av sakens avs. 33 og 34 at kontrakten blant annet inneholdt opplysninger om at:

«et viktig formål med avtalen er å sikre «*et effektiv pasientforløp ved hjelp av god ressursutnyttelse i pasienttransporten*».», og en «målsetting er «*å legge til rette for økt samkjøring samtidig som kvaliteten og praktiske hensyn blir ivaretatt*».» Leverandøren var i henhold til kontrakten «*forpliktet til å bidra til oppfyllelse av oppdragsgivers*

målsetting om kvalitet og økt samkjøring og for øvrig ivareta oppdragsgivers interesser i gjennomføring av avtalen».

KOFA kom til at kontrakten etter en objektiv tolkning gjorde det mulig for oppdragsgiver å gjøre tilpasninger for å organisere pasientreisene på en måte som sikrer effektiv ressursbruk. Beskrivelsen av ytelsen om pasienttransport gjorde det påregnelig at pasienttransporten ville organiseres på det aktuelle viset, og beskrivelsen ivaretok dermed prinsippet om forutberegnelighet i anskaffelsesloven § 4. Anskaffelseslovens formål om effektiv ressursbruk, jf. anskaffelsesloven § 1, ble brukt som støttemoment. All den tid pasientgruppen var den samme, kontraktsområdet var det samme, reisene skjedde med et fremkomstmiddel etterspurt i konkurransegrunnlaget, prisene var i henhold til rammeavtalen og rammeavtalens angitte verdi ikke ble oversteget, hadde Helse Midt-Norge RHF holdt seg innenfor rammeavtalens innhold. Se avs. 34-35.

4.6 Oppsummering

Det er bare ytelser som omfattes av både de angitte CPV-koder og tekstbeskrivelsen, som ansees å inngå i rammeavtalen. Oppdragsgiver har derfor i utgangspunktet bare mulighet til å gjøre avrop på disse ytelsene.

Man beslutter hvilke ytelser som omfattes av en rammeavtale, på grunnlag av hva en tolkning av rammeavtalen tilsier. Rammeavtaler og kontraktene tildelt under rammeavtaler, skal tolkes objektivt. Det skal tas utgangspunkt i en naturlig språklig forståelse, og sees hen til formålene bestemmelsene skal ivareta, reelle hensyn, systembetragtninger og øvrige kontraktsdokumenter, herunder kunngjøringen, konkurransegrunnlaget og valgte leverandørs tilbud.

Uklarhetsregelen er en konsekvens av klarhetskravet som stilles til oppdragsgiver ved utformingen av tekstbeskrivelsen av ytelsen. Dersom det etter en objektiv tolkning av beskrivelsen er uklart om en ytelse omfattes av rammeavtalen, ansees den som å ikke være en del av rammeavtalen. Uklarhetsregelen innebærer at uklarheter i anskaffelsesdokumentene går ut over oppdragsgiver.

En rammeavtale om levering av rørleggertjenester, omfatter neppe noe snekkerarbeid. Hvorvidt det er tilfelle avhenger imidlertid av hvilke CPV-koder som er benyttet, og hvordan

beskrivelsen av ytelsen er utformet.

5 De kvantitative grensene, betydningen av verdiangivelsen

5.1 Innledning

Klargjøring av de kvantitative grensene, innebærer å klargjøre hvilken samlet verdi oppdragsgivers avrop kan utgjøre under en rammeavtale.

Det sentrale spørsmålet er om den verdi som angis ved kunngjøring av konkurranse, er en bindende øvre grense for hvilken verdi oppdragsgiver kan gjøre avrop til under rammeavtalen eller bare er et informativt, ikke-bindende estimat om forventet omfang.¹³

En forutsetning for å klargjøre virkningen av verdiangivelsen, er at man vet hvilken verdi man knytter virkninger til. Det er derfor nødvendig å gå inn på hvilken verdi som skal angis, selv om det er et spørsmål som først og fremst knytter seg til utlysning av konkurranse.

Det er ingen regler i anskaffelsesforskriften som direkte sier noe om hvorvidt oppdragsgiver bindes til å ikke overstige det omfang rammeavtalen er gitt i anskaffelsesdokumentene. Direktiv 2014/24, inneholder heller ingen regler som uttrykkelig sier noe om virkningen av verdiangivelsen. Det rettslige utgangspunktet for drøftelsen, er i all hovedsak praksis fra EU-domstolen.

Problemstillingen er høyst aktuell, da det kan være behov for å overskride rammeavtalens angitte verdi. Bakgrunnen er at det er vanskelig å beregne hvilken verdi en rammeavtale har, siden oppdragsgiver ikke har sikker kunnskap om sine løpende behov for ytelsene i årene fremover. Det er for eksempel vanskelig for en prosjektleder i kommunen å vite hvor mange timer med byggeleder de trenger de neste fire årene, når det enda ikke er avklart hvilke prosjekter som skal gjennomføres i kommunen og kompleksiteten av de enkelte prosjektene.

¹³ Se artikkelen til Grønnbakk og Lunner, hvor spørsmålet er omtalt.

5.2 Utgangspunktet i anskaffelsesforskriften del III

Rammeavtalens verdi må angis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget, jf. direktiv 2014/24 bilag V del C punkt 7), 8) og 10) bokstav a), jf. direktivet art. 49, og sak C-23/20 *Simonsen & Weel* avs. 74. Rammeavtalens verdi er følgelig en del av rammeavtalens kontraktsvilkår. Prinsippene om forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og likebehandling i anskaffelsesloven § 4, støtter dette ved at verdiangivelsen er nødvendig for at leverandørene skal ha et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om de har evne og interesse i å inngi tilbud, og for å følge opp at rammeavtalen benyttes innenfor det leverandørene har konkurrert om.

Bakgrunnen for at det må oppgis en verdi for rammeavtalen, er at en ellers risikerer at oppdragsgivere kunstig deler opp rammeavtalen for å holde den under EØS-terskelverdiene. En kunstig oppdeling er ulovlig, jf. FOA § 5-4 (4) og direktiv 2014/24 art. 5 nr. 3), jf. EU-domstolen i sak C-216/17 *Coopservice* avs. 66. Verdiangivelsen sikrer grunnleggende prinsipper, særlig gjennomsiktighetsprinsippet og likebehandlingsprinsippet, jf. avs. 62 og 68 i *Coopservice*. En som kunstig deler opp en kontrakt for å holde den under EØS-terskelverdiene, gjør det for å unngå å måtte kunngjøre konkurransen i EØS-området, og dermed bare trenge å kunngjøre konkurranse i Norge. Verdiangivelsen har derfor betydning for hvilke leverandører som blir kjent med konkurransen.

Verdiangivelsen har også betydning for hvilke leverandører som viser interesse for konkurransen. Lavere verdi kan gjøre noen leverandører mer interessert, for eksempel fordi de er en liten bedrift og dermed har noe begrenset kapasitet. Se i denne retning EU-domstolen i sak C-549/14 *Finn Frogne* avs. 28 og 29. Høyere verdi kan gjøre andre leverandører mer interessert, for eksempel fordi de er en stor bedrift, og ønsker å benytte ressursene sine på større prosjekter for å få best mulig utbytte per prosjekt. Se for eksempel KOFA-sak 2020/119 *Øygarden kommune* avs. 56 og 60.

Det fremgår av direktiv 2014/24 art. 5 nr. 5) at det ved rammeavtaler er den «høyeste anslåede verdi eksklusive moms af samtlige kontrakter, der forventes tildelt inden for rammeaftalens [...] løbetid», som skal legges til grunn.

Direktivets art. 5 er i norsk rett gjennomført ved FOA § 5-4. Det følger av § 5-4 (5) at den maksimale verdien av alle kontraktene oppdragsgiver forventer å inngå i løpet av rammeavtalens varighet, skal legges til grunn ved beregning av anslått verdi av rammeavtalen. Beregningen gjøres på grunnlag av den samlede betalingen, ekskludert

merverdiavgift, men inkludert eventuelle opsjoner fastsatt i anskaffelsesdokumentene, samt eventuelle betalinger eller premier til leverandørene, jf. § 5-4 (1). Beregningen må være forsvarlig på tidspunktet for kunngjøringen av konkurransen, jf. § 5-4 (2) første pkt.

Verdien som angis i kunngjøringen er et estimat av hva rammeavtalens maksimale verdi er, tatt hensyn til alle innkjøp og alle opsjoner. Ved vurderingen av innkjøpene må oppdragsgiver estimere hvor mange kontrakter han blir å inngå under rammeavtalen, og hvilken pris de blir å ha. De nevnte bestemmelsene i FOA § 5-4 medfører samlet sett at den estimerte verdien skal gi et reelt bilde på hvor mye oppdragsgiver tenker å benytte rammeavtalen, men på en måte som får frem det oppdragsgiver anser som det høyeste, reelle alternativet.

5.3 Virkningen av verdiangivelsen

Tidligere ble verdiangivelsen ansett som et informativt, ikke-bindende estimat av forventet omfang.¹⁴ Verdiangivelsen satte dermed ikke begrensning på oppdragsgivers mulighet til å gjøre avrop under rammeavtalen. Det var dermed mulig å gjøre avrop ut over verdiangivelsen, så lenge den angitte verdien var gitt på bakgrunn av en forsvarlig vurdering på tidspunktet for kunngjøring av konkurranse.

I sakene C-216/17 Coopservice og C-23/20 Simonsen & Weel, behandlet EU-domstolen prejudisielle spørsmål om blant annet hvorvidt verdi måtte angis. Faktum i sakene knyttet seg til situasjoner hvor verdi ikke var angitt. Se Coopservice avs. 22, 30 og 33, og Simonsen & Weel avs. 34, 35 og 44. I den forbindelse kom EU-domstolen med uttalelser om virkningen av verdiangivelsen.

EU-domstolen fastslo i Coopservice avs. 60 at oppdragsgiver må oppgi den maksimale mengde varer eller tjenester som det kan gjøres avrop på under rammeavtalen. Når den maksimale mengde er nådd, har rammeavtalen «udtømt sine virkninger», jf. avs. 61 i saken. Dette utgangspunktet er presisert og nyansert i Simonsen & Weel, hvor det fremgår av avs. 68 og 70 at utgangspunktet er at rammeavtalen ikke har virkning etter at den maksimale grensen er nådd, men at det er mulig å gjøre endringer om hva den maksimale grensen er, så lenge endringen ikke er vesentlig. EU-domstolen uttaler altså at den verdi som angis, i

¹⁴ Se Arntsen de Besche sin artikkel

utgangspunktet er en bindende øvre grense for hvilken verdi oppdragsgiver kan gjøre avrop til.

Prinsippet om forutberegnelighet tilsier at verdiangivelsen må være bindende, da en leverandør må kunne stole på at verdiangivelsen gir et reelt bilde på hva han må forvente av oppdrag. Dersom angivelsen hadde vært uforpliktende, risikerer leverandøren å måtte misligholde avtalen grunnet manglende kapasitet, fordi oppdragsgiver gjør avrop til en mye større verdi enn hva leverandøren la til grunn ved inngivelse av tilbud. Se Simonsen & Weel avs. 63 og 64.

Likebehandlingsprinsippet støtter også opp om at verdiangivelsen må være bindende for oppdragsgiver. Dersom den ikke hadde vært bindende, ville oppdragsgiver kunne gjort avrop for en verdi som overstiger det det er konkurrert om. Andre leverandører enn valgte leverandør, har da ikke hatt tilstrekkelig mulighet til å konkurrere om rammeavtalen.

Prinsippet om konkurranse trekker i retning av at verdiangivelsen må være bindende, da det kan bidra til mer konkurranse ved at leverandørene enklere kan vurdere om de er interesserte i konkurransen. Vurderingen blir enklere siden de da har et konkret og fast utgangspunkt å ta i betraktning, ved beregningen av om de har kapasitet til å levere til den angitte verdien.

Det kan være vanskelig for oppdragsgiver å beregne hvilket behov han har for ytelsene i de kommende årene. Det er derfor en risiko for at verdiangivelsen er for lav sammenlignet med det faktiske behovet som oppstår hos oppdragsgiver i de kommende årene. Dersom det er inntatt en prisendringsklausul i rammeavtalen, prisen på ytelsene i markedet øker betraktelig og prisen for ytelsene under rammeavtalen dermed endres, vil oppdragsgiver dessuten få mindre ytelser for den angitte verdien, noe som kan medvirke til at oppdragsgivers behov er større enn verdiangivelsen. Når oppdragsgiver har større behov enn beregnet, mister rammeavtalen en del av den fleksibiliteten den er ment å ha, dersom oppdragsgiver ikke kan gjøre avrop ut over den angitte verdien.

Når verdiangivelsen er bindende, vil oppdragsgivere muligens fristes til å sette verdien høyere enn den reelt sett er. Det kan imidlertid ansees som et brudd på regelverket, da beregningen skal være forsvarlig, jf. FOA § 5-4 (2). Det å anse verdiangivelsen som bindende, kan dermed tenkes å fremprovosere brudd på regelverket hva gjelder verdiberegning.

Videre vil oppdragsgiver måtte benytte mer ressurser på administrativt arbeid, da ny konkurranse må lyses ut tidligere enn antatt, og dermed oftere enn planlagt, dersom verdiangivelsen nås raskere enn beregnet, og ny konkurranse dermed er påkrevd tidligere enn om verdiangivelsen ikke hadde vært bindende. Anskaffelsene kan følgelig bli mindre ressurseffektive.

Som EU-domstolen uttalte i *Simonsen & Weel* avs. 70, er det mulig å gjøre endringer i rammeavtalens verdi. Dette kan også leses ut av anskaffelsesforskriften ved at det av FOA § 26-1 (5) fremgår at oppdragsgiver ikke kan foreta vesentlige endringer i kontraktsvilkårene i rammeavtalen, ved tildeling av kontrakter under rammeavtalen. Oppdragsgiver har følgelig en mulighet til å gjøre avrop som går ut over rammeavtalens angitte verdi, men kan ikke gjøre avrop i den grad at rammeavtalens verdi blir vesentlig endret. Denne graden av fleksibilitet kompenseres i en viss grad for de negative konsekvensene av å anse verdiangivelsen som bindende for oppdragsgiver.

I eksempelet om sykehuset med rammeavtale på installasjonsarbeid hos en leverandør av elektrikertjenester, kan det tenkes at rammeavtalen er en del av en større anskaffelse av flere rammeavtaler som sammen overstiger EØS-terskelverdien på 56 millioner kroner ekskludert merverdiavgift, jf. FOA § 5-3 (1) bokstav c), og derfor følger anskaffelsesforskriften del III. Rammeavtalen på installasjonsarbeid har for eksempel en angitt verdi på 11 millioner kroner. Når sykehuset har gjort avrop på installasjonsarbeider til denne verdien, kan de i utgangspunktet ikke lengre gjøre avrop på den aktuelle rammeavtalen.

Det er verdt å merke seg at verdiangivelsen fungerer som en bindende øvre grense, men ikke binder oppdragsgiver til å gjøre avrop som når opp mot den angitte verdien. Dette er en følge av at oppdragsgiver ikke er forpliktet til å gjøre avrop under en rammeavtale, jf. direktiv 2014/24 fortale premiss 61 og NOU 2014:4 s. 136. Dette kan begrunnes i hensynet til oppdragsgivers fleksibilitet, samt formålet om effektiv bruk av ressurser. Dersom oppdragsgiver var forpliktet til å gjøre innkjøp til den verdi han har angitt for rammeavtalen, vil han ikke ha noe fleksibilitet til å bare gjøre innkjøp ved behov. Dessuten vil det være unødvendig bruk av ressurser, dersom oppdragsgiver må gjøre innkjøp til den angitte verdien, selv om det viser seg at oppdragsgivers behov i rammeavtalens varighet ble noe mindre enn den forsvarlige vurderingen tilsa på tidspunktet for konkurransen om rammeavtalen. Det at behovet kan være lavere enn verdiberegningen tilsa, underbygges av at man ved

verdiregningen skal ta utgangspunkt i den høyeste reelle verdien, ikke den laveste reelle verdien.

Det kan se ut til at EU-domstolen i *Simonsen & Weel* muligens åpnet for å fastsette én verdi basert på beregningsmetoden i § 5-4, samt presisere hva rammeavtalens maksimale verdi er ved en annen verdi.¹⁵ Ved angivelse av to verdier, oppstår det flere problemstillinger, blant annet knyttet til om det er tillatt å angi rammeavtalens maksimale verdi som en verdi høyere enn det beregningen tilsier, hvilke regler som skal gjelde for fastsettelse av en slik verdi, og hvordan en skal forholde seg til verdiene dersom de er på hver sin side av EØS-terskelverdiene. Disse problemstillingene har ikke vært oppe for EU-domstolen eller KOFA, og det er usikkert hvordan de skal løses. Det går ikke nærmere inn på spørsmålene, da de faller utenfor denne oppgaven.

5.4 Oppsummering

Oppdragsgiver kan i utgangspunktet ikke gjøre avrop under rammeavtalen til en samlet verdi som overstiger rammeavtalens angitte verdi. Verdiangivelsen er altså i utgangspunktet en bindende øvre grense for hvor mye oppdragsgiver kan gjøre avrop for under rammeavtalen. Oppdragsgiver har imidlertid mulighet til å gjøre avrop som endrer rammeavtalens verdi, så lenge endringene ikke er vesentlige. Grensen er derfor noe fleksibel. Se mer om endring i kapittel 7.

¹⁵ Se *Simonsen & Weel* avs. 74, samt konklusjonen inntatt på slutten i avgjørelsen. Se også Bakka m.fl., Braadland og Ullebust, Rosenvold, Thoresen (2021) og Vaar, hvor det legges til grunn at to verdier kan angis, samt artikkelen til Grønnbakk og Lunner hvor det er uklart hvordan de tolker avgjørelsen på dette punkt. Se i motsatt retning Sæbøs artikkel og Mercells artikkel, hvor det tilsynelatende legges til grunn at det bare er den verdi som fremgår av beregningsmetoden i § 5-4 som kan oppgis. Det kan argumenteres for at EU-domstolens drøftelse i *Simonsen & Weel* trekker i samme retning som de to sistnevnte artiklene, se blant annet avs. 56-58.

6 De tidsmessige grensene, når en rammeavtale kan benyttes

6.1 Innledning

Avklaring av de tidsmessige grensene, går ut på å avklare når en kan benytte rammeavtalen. Det som omtales i den forbindelse, er spørsmål omkring oppstart og avslutning av en rammeavtale.

For å vite når en rammeavtale kan benyttes, må det avklares når den starter å løpe og når den avsluttes. Det må da sees på om oppstartstidspunkt må reguleres i avtalen. Dersom oppstartstidspunkt ikke må reguleres i avtalen, må det avgjøres hva som ansees som oppstartstidspunkt i de tilfeller det ikke er regulert i avtalen. En rammeavtale avsluttes når den angitte lengden har gått, regnet fra oppstartstidspunktet. Oppdragsgiver står ikke helt fritt til å velge varigheten, da en rammeavtale maksimalt kan gjelde i fire år, med mindre det foreligger særlige forhold som kan begrunne lengre varighet, jf. § 26-1 (4).

Når en rammeavtale nærmer seg avslutning, kan det oppstå spørsmål om forholdet mellom avropsavtalene og rammeavtalen.

Til tross for at varigheten skal være bestemt før rammeavtalen tas i bruk, og det ikke er tillatt å benytte rammeavtalen etter dens utløp, er det oppdragsgivere som benytter seg av utløpte rammeavtaler. Eksempler er å finne i KOFA-praksis, se blant annet sak 2020/337 Politiets IKT-tjenester og sak 2022/247 Rana kommune.

Det er lite regulering omkring oppstarten av en rammeavtale. Drøftelsene blir derfor hensynsbaserte. For forholdet mellom avropsavtalene og rammeavtalen i forbindelse med varighet, er direktiv 2014/24 fortale premiss 62 det sentrale utgangspunkt.

6.2 Om oppstartstidspunkt må reguleres i rammeavtalen

Det er ingen bestemmelser i anskaffelsesforskriften som uttrykkelig sier at oppdragsgiver må angi oppstartstidspunktet for rammeavtalen.

Oppdragsgiver har plikt til å oppgi varigheten for rammeavtalen, da varighet er en del av kontraktsvilkårene i rammeavtalen, jf. direktiv 2014/24 bilag V del C punkt 10) bokstav a)

første pkt., jf. direktiv 2014/24 art. 49 og departementets skjema, jf. FOA § 21-1 (1) første pkt., samt NOU 2014:4 s. 134 under punkt 15.3.2.

Rammeavtalens varighet må oppgis for at leverandørene skal ha grunnlag til å avgjøre om de ønsker å delta i konkurransen, og for at man skal kunne kontrollere at rammeavtalens varighet ikke går ut over tillatt varighet i henhold til FOA § 26-1 (4).

Bakgrunnen for begrensningen i rammeavtalers varighet, er at forholdsmessighetsprinsippet og prinsippet om konkurranse i markedet tilsier at en rammeavtale ikke kan ha for lang varighet. Dersom man i praksis skal kunne kontrollere at rammeavtalen ikke går ut over tillatt varighet, er det ikke tilstrekkelig å vite hvor lenge rammeavtalen er ment å løpe. Man må også ha kunnskap om når rammeavtalen starter å løpe, for å reelt ha mulighet til å påse at rammeavtalen ikke løper ut over den angitte tiden. Etterprøvbarehetsprinsippet tilsier at oppdragsgiver må oppgi oppstartstidspunktet for rammeavtalens varighet.

Hensynene tilsier at oppstartstidspunktet bør angis. Da et slikt krav ikke fremgår eksplisitt av direktiv 2014/24 eller anskaffelsesforskriften, kan det være noe vanskelig å konkludere med at et slikt krav alltid gjelder.

Dersom det ikke skal stilles et absolutt krav til angivelse av oppstartstidspunkt, må det være regler som avgjør hvilket tidspunkt som skal ansees som oppstartstidspunkt i de tilfeller det ikke er regulert i selve rammeavtalen eller tilhørende dokumenter.

6.3 Hva som ansees som oppstartstidspunkt i tilfeller hvor det ikke er regulert i rammeavtalen

Dersom oppstartstidspunkt ikke er angitt i rammeavtalen, må det avgjøres når den starter å løpe.

Tildelingstidspunktet, altså når rammeavtalen tildeles til en eller flere leverandører ved meddelelse av valg av leverandør, kan ikke ansees som rammeavtalens oppstartstidspunkt. Dette på grunn av karenperioden, som er den periode etter meddelelse om valg av leverandør, hvor man må vente med å inngå kontrakt, jf. FOA §§ 4-5 bokstav g) og 25-2 (1) første pkt. Karenperioden er minimum 10 dager, jf. FOA § 25-2 (1) andre pkt.

Etter utløpet av karenperioden, kan rammeavtalen inngås dersom det ikke er kommet inn klager eller lignende som stopper avtaleinngåelsen. En rammeavtale ansees inngått når den er

signert av begge partene, jf. FOA § 25-1 (5). Dette er signeringstidspunktet. Det kan gå tid fra rammeavtalen er inngått, til rammeavtalen blir brukt ved første avrop, altså tidspunktet for første avrop. På grunn av de ulike tidspunktene i starten av en rammeavtale, kan det oppstå usikkerhet om når rammeavtalen har startet, dersom det ikke er klart presisert i anskaffelsesdokumentene eller selve rammeavtalen.

Sak 2012/27 Oslo kommune viser i avs. 4 at signeringsdato og oppstartsdato ikke nødvendigvis er sammenfallende. Saken gjaldt imidlertid kontrakter, ikke rammeavtaler. Maler for rammeavtaler viser at signeringsdato og oppstartsdato ikke nødvendigvis er de samme, da det er felt for dato for signering og et felt for oppstartsdato. En mal for rammeavtale fra Bergen kommune kan indikere at det finnes en oppfatning av at signeringsdato ansees som oppstartsdato, da det i malen presiseres at det er «faktisk oppstartsdato, ikke kontraktsignering» som er oppstartsdatoen for den aktuelle rammeavtalen.

Rammeavtalen er et stående tilbud for oppdragsgiver, og han har ingen plikt til å handle under den, jf. direktiv 2014/24 fortale premiss 61. Dette tilsier at en rammeavtale har startet å gjelde før det første avropet. I samme retning trekker det at rammeavtaler har begrenset varighet på grunn av prinsippet om konkurranse, herunder hensynet til markedet. Dersom rammeavtalen ikke hadde startet å løpe før første avrop, kunne rammeavtalen fått en meget lang varighet dersom det tok lang tid før oppdragsgiver gjorde første avrop.

Signeringstidspunktet gir en konkret dato å forholde seg til. Dersom partene ikke signerer samme dag, er det naturlig å la datoen for siste signering være signeringstidspunktet, da avtalen ikke er ferdig signert før alle parter har signert den, jf. FOA § 25-1 (5). Det er først ved avtaleinngåelsen at man er forpliktet til hverandre. Det er derfor naturlig å anse signeringstidspunktet som oppstartsdato.

Dersom en anser signeringstidspunktet som oppstartsdato, ivaretas prinsippet om etterprøvbarehet, ved at man kan kontrollere varigheten, siden dato for signering vil være en kjent dato som kan finnes frem til ved å se på avtalen. Omtrentlig signeringstidspunkt vil være en kjent dato for alle fordi inngåelsen av rammeavtalen må kunngjøres snarest og senest innen 30 dager etter kontraktsinngåelsen, jf. FOA § 21-6 (1). Det innebærer at øvrige leverandører vet omtrent når rammeavtalen er signert, og kan da innrette seg på at neste mulighet for konkurranse om rammeavtale om samme ytelse med den aktuelle oppdragsgiver, i hvert fall vil være lengden, inkludert opsjoner, regnet fra signeringsdato, dersom ikke annen

oppstartsdato er angitt i anskaffelsesdokumentene. Signeringstidspunktet som oppstartstidspunkt vil følgelig ikke bare ivareta prinsippet om etterprøvnbarhet, men også prinsippet om konkurranse og forutberegnelighet.

I tilfeller hvor det ikke er angitt oppstartstidspunkt, og partene ikke har forholdt seg til de formelle krav om signering og kunngjøring, eksisterer det ikke et signeringstidspunkt. Avtalerettslige drøftelser om når rammeavtalen kan ansees inngått, vil kunne ha betydning for hva som ansees som oppstartstidspunkt. Hensynet til forutberegnelighet og etterprøvnbarhet tilsier at en bør ha et fast tidspunkt å forholde seg til, også i slike tilfeller. Tidspunktet for utløpet av karenperioden vil oppfylle disse kravene. I meddelelsen av valg av leverandør, må karenperioden angis, jf. FOA § 25-1 (1) andre pkt. Tidspunktet for karenperiodens utløp, er derfor en dato det er lett å finne frem til. Dette vil også passe som utgangspunkt for tilfeller hvor det bare er signering som ikke har skjedd, da tidspunktet for avtaleinngåelsen nødvendigvis må være før tidspunktet for kunngjøring av kontraktsinngåelsen. En kunngjøring av kontraktsinngåelse skjer etter selve kontraktsinngåelsen.

6.4 Regler for avrop nært rammeavtalens avslutning

Det følger av direktiv 2014/24 fortale premiss 62 at kontrakter som tildeles under en rammeavtale, må tildeles innen selve rammeavtalens varighet. De enkelte kontraktene under rammeavtalen, kan imidlertid ha en varighet uavhengig av rammeavtalens varighet, jf. direktiv 2014/24 fortale premiss 62. Det fremgår videre av premisset at varigheten av den enkelte kontrakt kan ha kortere eller lengre varighet enn selve rammeavtalen. Oppdragsgiver må altså foreta avropet før rammeavtalens utløp, men varigheten av selve avropsavtalen er uavhengig av rammeavtalens varighet.

Det at en avropsavtale kan fortsette å vare etter rammeavtalens utløp, fremgår også av NOU 2014:4 s. 137 og Karnov lovkommentar nr. 5) til § 26-1 (4) [sist sett 05.12.2022]. KOFA åpnet allerede i 2005 opp for denne muligheten i sak 2004/310 Statens vegvesen, før regler om rammeavtaler var inntatt i noen forskrift om offentlige anskaffelser, se sakens avs. 36 og 38.

I NOU 2014:4 s. 137 viser utvalget til direktiv 2014/24 fortale premiss 62, og uttaler at den enkelte kontrakt som tildeles under en rammeavtale, blant annet kan løpe utover rammeavtalens varighet «der kontrakt inngås rett før rammeavtalens utløp». Det fremgår også

av Forsynings- og administrasjonsdepartementets veileder til reglene om offentlige anskaffelser P-2006-933 fra 2006 (Veilederen fra 2006), på s. 121 under punkt 8.3.3 om varigheten av rammeavtaler, at man kan benytte en rammeavtale frem til dens utløp, også dersom leveransen skjer etter rammeavtalens utløp. Oppdragsgiver kan i henhold til disse uttalelsene, foreta avrop hele rammeavtalens varighet.

Det uttales i direktiv 2014/24 fortale premiss 62 og NOU 2014:4 s. 137 at lengden på den enkelte kontrakt under rammeavtalen, skal fastsettes basert på hva som er hensiktsmessig i det enkelte tilfellet. Momenter i vurderingen av lengden til den enkelte kontrakt, er for eksempel den tid det tar å gjennomføre kontrakten, om det skal skje vedlikehold på utstyr med varighet lengre enn fire år, og om det er nødvendig med omfattende opplæring av personale for å gjennomføre kontrakten. Lengden på den enkelte kontrakt må altså være begrunnet i forhold ved kontrakten, noe som er i tråd med prinsippet om konkurranse. Når en rammeavtale utløper, blir levering av ytelsene på nytt gjenstand for konkurranse, dersom oppdragsgiver fortsatt har behov for ytelsene. En avropsavtale med varighet ut over rammeavtalens varighet, bidrar til å holde ytelsene borte fra markedet, noe som står i konflikt med prinsippet om konkurranse. Dersom avropsavtalens varighet ikke er begrunnet, vil det stride mot prinsippet om konkurranse, da det ikke foreligger grunnlag for å unndra ytelsen fra konkurranse.

I Karnov lovkommentar nr. 5) til § 26-1 (4) [sist sett 05.12.2022] vises det til at konkurranseprinsippet tilsier at avropsavtaler med varighet etter rammeavtalens utløp, «ikke kan være for langvarige». I lovkommentaren oppstilles det et eksempel for å illustrere muligheten for at avropsavtalen kan vare ut over rammeavtalens varighet. Oppdragsgiver foretar eksempelvis et avrop seks måneder før rammeavtalens utløp. Det er da mulig at avropsavtalen kan ha en varighet på mer enn seks måneder eller at ytelsene som skal leveres under avropet, ikke blir levert fullt ut før etter det har gått seks måneder. Eksempelet gir ikke indikasjoner på hvor lenge etter rammeavtalens avslutning, en avropsavtale kan vare.

Om det stilles særskilte krav til avropsavtalene som inngås nært rammeavtalens utløp, bemerkes ikke i NOU 2014:4. I veilederen fra 2006 s. 121 under punkt 8.3.3, følger det at det er «noe uklart» hvor grensene for hvor lang varighet kontrakter kan ha etter rammeavtalens utløp, selv om de er inngått ved avrop foretatt på rammeavtalen innenfor dens utløp. Departementet råder derfor til å vise varsomhet. Det er på s. 122 lagt inn et eksempel på hva som muligens kan ansees som misbruk av en rammeavtale. Eksemplet er at en kommune har en treårig rammeavtale på konsulenttjenester, hvor avropene som har blitt foretatt normalt har

hatt en varighet på én måned. Det gjøres et avrop på en konsulentteneste med varighet på 18 måneder, altså ett og et halvt år, kort tid før rammeavtalens utløp. Eksempelet illustrerer en situasjon hvor avropsavtalen inngått like før rammeavtalens utløp, har en vesentlig lengre varighet enn avropsavtalene under rammeavtalen ellers generelt har hatt. Avvik fra normalen, kort tid før rammeavtalens utløp, bærer preg av misbruk av rammeavtalen, noe som ikke er lovlig, jf. direktiv 2014/24 fortale premiss 61.

I den nevnte KOFA-saken, sak 2004/310, var det spørsmål om et avrop på fotoapplikasjoner hadde hjemmel i rammeavtalen, se avs. 35 i saken. Kontrakten var signert noen dager før utløpet av rammeavtalen, og hadde en vesentlig lengre varighet enn rammeavtalen opprinnelig hadde, jf. avs. 38 i saken. Rammeavtalens varighet var tre år inkludert opsjoner, mens kontrakten om fotoapplikasjoner var på fem år, se avs. 6 og 38 i saken. Det at en kontrakt av så lang varighet ble inngått så kort tid før rammeavtalens utløp, bidro til at KOFA ikke anså kontrakten som hjemlet i rammeavtalen. Se sakens avs. 38 og 39. Man kan av denne saken trekke frem at når en rammeavtale nærmer seg utløpet, må man være påpasselig med hvilken lengde avropene man foretar under rammeavtalen, har. Oppdragsgiver må unngå å gjøre avrop på kontrakter med en lengde som bærer preg av misbruk av rammeavtalen.

Rammeavtaler kan som hovedregel maksimalt vare i fire år, jf. FOA § 26-1 (4). Dersom oppdragsgiver gjør avrop på en kontrakt med påfallende lang varighet, rett før rammeavtalens utløp, vil det kunne ansees som en omgåelse av denne hovedregelen.¹⁶ En slik omgåelse vil ansees som misbruk av rammeavtalen.

I sak 2007/142 Undervisningsbygg Oslo KF, hadde Oslo kommune ved Undervisningsbygg Oslo KF inngått en rammeavtale med arkitekter, med varighet i fire år. Rammeavtalen ble inngått i september 2004. Etter litt over tre år, den 6. desember 2007, gjorde oppdragsgiver avrop på rammeavtalen. Avropskontrakten ville vare i omtrent fire år. Se avs. 1, 7, 13 og 15. KOFA uttalte i avs. 39 at avropet ikke synes å ligge utenfor rammeavtalen når det gjelder beløp og varighet. Det at avropsavtalen ble ansett lovlig, kan nok forklares i at avropet var av den karakter avropsavtalene under rammeavtalen var ment å ha.

I Mercells artikkel legges det til grunn at en avropsavtale med fire års varighet, som inngås en uke før rammeavtalens utløp, kan vare i de fire avtalte årene. Dette synes imidlertid ikke å

¹⁶ Dragsten i kommentarutgaven s. 903.

være i samsvar med praksisen og hensynene referert ovenfor. En så langvarig kontrakt vil antageligvis ansees som en omgåelse av regelen om rammeavtalers maksimale varighet.

Dersom sykehuset i sin rammeavtale på installasjonsarbeid hos en leverandør av elektrikertjenester, under rammeavtalens varighet på nesten fire år har foretatt avrop som sjeldent overstiger en varighet på tre uker, vil de ikke kunne foreta avrop med en varighet på syv måneder, ei uke før rammeavtalens utløp.

6.5 Oppsummering

Oppdragsgiver bør i anskaffelsesdokumentene angi tidspunktet for når rammeavtalen starter å løpe. Dersom dette ikke er gjort, ansees oppstartstidspunktet å være sammenfallende med signeringstidspunktet. I tilfeller hvor signering ikke har skjedd, er oppstartstidspunktet sammenfallende med tidspunktet for utløpet av karenperioden. Dersom rammeavtalen eksempelvis er signert 11.12.2022, og oppstartstidspunktet er angitt som 01.01.2023, starter rammeavtalen å løpe 01.01.2023 selv om den er signert tidligere.

For å finne ut når selve rammeavtalen er aktiv, tar man utgangspunkt i det angitte oppstartstidspunkt, eventuelt signeringstidspunktet eller tidspunktet for utløpet av karenperioden, og legger til den angitte lengden av rammeavtalen. Avslutningstidspunktet kan selvsagt også være angitt eksplisitt i rammeavtalen. Avrop må i utgangspunktet foretas innenfor selve rammeavtalens varighet.

Avropsavtalers varighet er uavhengig rammeavtalens varighet, noe som innebærer at en avropsavtale kan fortsette å vare etter rammeavtalens utløp. Avropsavtaler kan ikke ha lengre varighet enn nødvendig. Når rammeavtalen nærmer seg avslutningen, bør oppdragsgiver være påpasselig med å ikke gi avropsavtaler merkbart lengre varighet enn de tidligere avropsavtalene under rammeavtalen har hatt. En avropsavtale kan ikke ha en lengde som bærer preg av misbruk av rammeavtalen. Dersom en avropsavtale inngått like før rammeavtalens utløp har lengre varighet enn de tidligere avropene har hatt, må det derfor være begrunnet på en måte som gjør at avropet ikke får preg av å misbruke rammeavtalen.

7 Endring av rammeavtalen

7.1 Innledning

Det kan ikke gjøres vesentlige endringer i kontraktsvilkårene i rammeavtalen, ved tildeling av kontrakter under rammeavtalen, jf. FOA § 26-1 (5).

Bestemmelsen åpner opp for at det er mulig å gjøre endringer, så langt endringene ikke er vesentlige. Det foreligger følgelig et skille mellom lovlige og ulovlige endringer, hvor lovlige endringer er endringer som ikke er vesentlige, og ulovlige endringer er endringer som er vesentlige.

Grunnen til at det ikke er tillatt å gjøre vesentlige endringer, er at slike endringer gjør at man reelt står overfor en ny kontrakt som skulle vært kunngjort, jf. KOFA i sak 2019/477 Helse Midt-Norge RHF avs. 30 og i sak 2018/479 Utlendingsdirektoratet avs. 39. Vesentlige endringer i en kontrakt, er dermed ulovlig direkte anskaffelser, jf. sak 2019/477 avs. 30. Når en vesentlig endring er gjort, er man tilbake i reglene som gjelder for inngåelse av offentlige kontrakter, herunder rammeavtaler.

Reglene om vesentlige endringer, er å finne i FOA §§ 28-1 og 28-2. De gjelder offentlige kontrakter generelt, og dermed også for rammeavtaler, se blant annet KOFA i sak 2018/7 Steigen kommune avs. 62-64. Bestemmelsene er bygget opp slik at eksempler på hva som ikke er vesentlige endringer, fremgår av § 28-1, mens eksempler på hva som er vesentlige endringer fremgår av § 28-2. Lovlige endringer fremgår altså av § 28-1, mens ulovlige endringer fremgår av § 28-2.

En offentlig myndighet kan ha lyst til å tre inn i en annen oppdragsgivers rammeavtale. En oppdragsgiver kan ønske å gjøre avrop på andre ytelser enn hva rammeavtalen etter tolkning gjelder, eller gjøre avrop til en høyere verdi enn angitt i kunngjøringen. Videre kan det være fristende å forlenge rammeavtalens varighet, for eksempel frem til konkurranse om ny rammeavtale er ferdig, i tilfeller hvor oppdragsgiver ikke har fått på plass ny rammeavtale i tide. Spørsmålet som i det videre skal belyses, er i hvilken grad slike endringer lar seg gjøre.

7.2 Grensen mellom vesentlige og ikke-vesentlige endringer, generelt

En endring med hjemmel i avtalen, som oppfyller kravene i FOA § 19-1 (2), er alltid tillatt, jf. § 28-1 (1) bokstav a).

Endringer som innholdsmessig har hjemmel i avtalen, er en ikke-vesentlig endring uavhengig av om selve prosedyren for utløsningen av endringsklausulen er gjort i tråd med rammeavtalens beskrivelse. Dette fordi rammeavtalens gjenstand, verdi og varighet er den samme som kunngjort, uavhengig av hvordan endringsklausulen er utløst. Hensynet til potensielle leverandører, det vil si leverandører som ikke er part i rammeavtalen, påvirkes ikke av prosedyren for utløsningen av endringsklausulen. Se KOFA i sak 2021/615 Tromsø kommune avs. 32 og 33. Saken gjaldt et tilfelle hvor Tromsø kommune hadde inntatt en opsjon på forlengelse hvor de hadde en ensidig rett til å forlenge rammeavtalen med leverandørene i ett pluss ett år, altså for ett år av gangen, inntil to ganger, jf. avs. 33 i saken. Kommunen fravek prosedyren for utløsning av opsjonen, men leverandørene aksepterte likevel forlengelse. Se sakens avs. 31. KOFA anså forlengelsen som lovlig, jf. sakens avs. 33. Avgjørelsen setter til side den oppfatning som er uttrykt i direktoratet for forvaltning og IKT sin veileder for kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser for regelverket fra 2006 s. 29 under punkt 8.2, om at det kan ansees som en vesentlig endring av rammeavtalen dersom man forlenger avtalen i henhold til en opsjon uten å følge den fastsatte fremgangsmåten.

Når en endring er inntatt i rammeavtalen ved en endringsklausul, har leverandørene konkurrert om rammeavtalen inkludert muligheten for endring. Markedet er dermed klar over muligheten for at rammeavtalen endres i henhold til endringsklausulen. Det å gjøre endringer som inntatt i endringsklausulen har dermed ingen spenningsforhold mot prinsippet om konkurranse. Endringsklausulene skaper dessuten en grad av forutberegnelighet, i den forstand at leverandørene får tatt i betraktning oppdragsgivers intensjon om å kunne gjøre de aktuelle endringene. Denne forutberegneligheten eksisterer ikke ved de andre endringsmulighetene.

Anskaffelsesforskriften § 28-1 (1) bokstav b) åpner for å gjøre avrop på tilleggsarbeid. Det stilles krav til tilknytning og verdi for tilleggsarbeidene. Vilkåret om tilknytning er at anskaffelsens overordnede karakter ikke endres. Det må altså trekkes en grense mellom hva som er å anse som tilleggsarbeid med tilknytning til opprinnelig ytelse, og hva som er å anse som noe annet. Vilkåret om verdi er at prisen for tilleggsarbeidet er lavere enn terskelverdiene

og samtidig også lavere enn 10 % av den opprinnelige kontraktsverdien for rammeavtaler om varer og tjenester. For rammeavtaler om bygge- og anleggsarbeider er prosentgrensen 15 %. Prisøkningen skal beregnes på grunnlag av den samlede prisøkningen som følge av endringene, dersom det gjøres flere endringer. Vilkårene om pris, er tydelige å forholde seg til.

Dersom oppdragsgiver ønsker å gjøre endringer med høyere verdi enn hva § 28-1 (1) bokstav b) tillater, må han oppfylle vilkårene i enten bokstav c) eller bokstav d) i § 28-1 (1). Disse to bestemmelsene åpner for å gjøre endringer hvor verdien av hver endring ikke overstiger 50 % av den opprinnelige kontraktsverdien, jf. § 28-1 (1) bokstav c) nr. 3) og bokstav d) nr. 2). I tillegg til vilkåret om verdi, må ytterligere vilkår være oppfylt for at tilleggsarbeidet skal være en lovlig endring.

For tilfeller hvor en ønsker å gjøre endring i henhold til § 28-1 (1) bokstav c), må situasjonen være slik at skifte av leverandøren ikke kan skje av tekniske eller økonomiske grunner, jf. § 28-1 (1) bokstav c) nr. 1). Det listes opp eksempler på at grunnene kan være at tilleggsleveransene må kunne erstatte eller være kompatible med eksisterende utstyr, software, tjenester eller installasjoner som ble anskaffet ved den opprinnelige rammeavtalen. Det må følgelig være en nær sammenheng mellom de ytelser rammeavtalen gjelder og tilleggsarbeidet. Videre må leverandørskifte føre til betydelige vanskeligheter eller vesentlige ekstrakostnader for oppdragsgiveren, jf. § 28-1 (1) bokstav c) nr. 2). Hensynet til effektiv ressursbruk, speiles i bestemmelsen.

Dersom oppdragsgiver ønsker å gjøre endring i henhold til § 28-1 (1) bokstav d), må endringen være nødvendig som følge av omstendigheter som en aktsom oppdragsgiver ikke kunne forutse. Dessuten må anskaffelsens overordnede karakter ikke endres, jf. § 28-1 (1) bokstav d) nr. 1). Vurderingen av om anskaffelsens overordnede karakter endres, er tilsvarende som etter § 28-1 (1) bokstav b) andre pkt.

Oppdragsgiver kan uavhengig av verdi, gjøre endringer som ikke er vesentlige, jf. § 28-2, jf. § 28-1 (1) bokstav f).

En vesentlig endring er en endring som fører til at innholdet i kontrakten blir «vesentlig forskjellig» fra den opprinnelige kontrakten, jf. § 28-2 første pkt. Ut fra dette vurderingstemaet, er det gitt eksempler på endringer som alltid er å anse som vesentlige, i § 28-2 bokstav a) til d).

En endring er vesentlig dersom endringen gjelder nye betingelser, og de nye betingelsene ville ført til at andre leverandører potensielt kunne deltatt eller oppdragsgiver kunne tildelt kontrakten til en annen leverandør, dersom de nye betingelsene hadde vært en del av den opprinnelige konkurransen, jf. § 28-2 bokstav a). Endringen er også vesentlig dersom den endrer kontraktens økonomiske balanse til fordel for leverandøren, jf. § 28-2 bokstav b). Dersom endringen utvider kontraktens omfang betydelig, er endringen vesentlig, jf. § 28-2 bokstav c).

Videre er leverandørskifte regulert i § 28-1 (1) bokstav e), jf. § 28-2 bokstav d). Det eksisterer ingen bestemmelse om skifte av oppdragsgiver. Leverandørskifte er bare tillatt ved omstrukturering hos leverandøren, hvor den nye leverandøren oppfyller de opprinnelige kvalifikasjonskravene, det ikke foretas andre vesentlige endringer i kontrakten, og leverandørskifte ikke skjer for å omgå forskriften, jf. § 28-1 (1) bokstav e), jf. § 28-2 bokstav d).

Prinsippene om konkurranse og likebehandling i anskaffelsesloven § 4, begrunner grensene for endringsadgangen. Muligheten til å gjøre noen endringer, nærmere bestemt endringer som ikke er vesentlige, er et resultat av at de to nevnte prinsippene, må avveies mot forholdsmessighetsprinsippet i anskaffelsesloven § 4.

Da rammeavtaler skal sikre fleksibilitet, kan det argumenteres for noe større rom for endringer, sammenlignet med endringsadgangen for andre kontrakter.¹⁷ Et motargument er at oppdragsgiver har omtrent samme mulighet til å forutse sitt behov ved inngåelsen av rammeavtaler som ved inngåelsen av andre langvarige kontrakter. Som støtte for at de samme krav gjelder uansett om det er en rammeavtale eller en annen offentlig kontrakt som endres, kan det sees hen til at direktiv 2014/24 art. 72, som er bestemmelsen som gjennomføres ved FOA §§ 28-1 og 28-2, ikke skiller mellom kontrakter og rammeavtaler. I direktivet art. 72 nr. 1) fremgår det nemlig at «kontrakter og rammeavtaler kan ændres». Det går ikke nærmere inn på drøftelsen av hvorvidt tersklene er de samme.

¹⁷ Se artikkelen til Thoresen (2019) som nevner problematikken uten å gå inn på den.

7.3 Endring av oppdragsgiver

Da det bare er oppdragsgivere som er klart identifiserte i kunngjøringen som kan bruke en rammeavtale, jf. § 26-1 (3) første pkt., er det bare endringer inntatt i kunngjøringen ved endringsklausuler eller opsjoner jf. § 28-1 (1) bokstav a), som er tillatt. Andre endringer er ikke mulig, i henhold til regelverket.

Det har vært diskutert hvorvidt en kommune etter kommunesammenslåing, kan benytte kontrakter en av de tidligere kommunene den sammenslåtte kommunen nå består av, hadde før sammenslåingen, og som i utgangspunktet ikke er utløpt enda. Kommunesammenslåing er en omstrukturering. Omstrukturering på oppdragsgiversiden ansees som et skifte av oppdragsgiver. Dette støttes av at omstrukturering hos leverandør ansees som et skifte av leverandør, jf. § 28-1 (1) bokstav e).

Flere har tatt til orde for at omstrukturering hos oppdragsgiver er en lovlig endring.¹⁸ Kildene uttaler seg imidlertid ikke direkte om rammeavtaler, men gjelder kontrakter generelt, hvor anskaffelsesforskriften ikke har oppstilt et krav om at oppdragsgiver må være «klart identifisert» i kunngjøringen.

I Reinertsens artikkel om temaet, berøres spørsmålet angående rammeavtaler. Reinertsen legger til grunn at kravet om at oppdragsgiver må være klart identifisert i kunngjøringen, stenger for at en sammenslått kommune kan benytte seg av en av de tidligere kommunenes rammeavtale.

Da regelverket uttrykkelig oppstiller et krav om identifikasjon, uten å oppstille unntak, må det legges til grunn at en rammeavtale ikke kan overtas av en kommune etter kommunesammenslåing.

¹⁸ Se Kommunal- og moderniseringsdepartementets tolkningsuttalelse 28.02.2018 om kontrakts- og anskaffelsesrettslige spørsmål i forbindelse med kommunesammenslåing (departementets tolkningsuttalelse ved kommunesammenslåing), Inventuras veileder til reglene om offentlige anskaffelser i forbindelse med kommunereformen s. 21 under punkt 4.5 under eksempel 3, og Dragsten i kommentarutgaven s. 952.

7.4 Endring av ytelse

En ytelse kan legges til i rammeavtalen dersom rammeavtalen inneholder en opsjon på ytelsen, jf. § 28-1 (1) bokstav a).

Videre er det i praksis aktuelt å gjøre avrop på tilleggsytelser, jf. § 28-1 (1) bokstav b). Anskaffelsens overordnede karakter må da ikke endres, jf. § 28-1 (1) bokstav b) andre pkt.

Dersom en inntar en kvalitativt annen ytelse, vil anskaffelsens overordnede karakter endres, se i denne retning KOFA i sak 2016/196 Norges Statsbaner avs. 35 og sak 2018/7 Steigen kommune avs. 67. Dersom en har en rammeavtale på leveranse av kontormøbler, vil en ikke kunne gjøre avrop på ei seng.

KOFA konkluderte i sak 2020/313 Folkehelseinstituttet med at anskaffelsens overordnede karakter var endret i et tilfelle hvor kjernen av rammeavtalens innhold, nærmere bestemt rådgivningstjenesten og konkurransen mellom produsentene, var utelatt. Se sakens avs. 62 og 68-71. Det er altså ikke mulig å gjøre grunnleggende endringer i rammeavtalen.

I noen situasjoner er det uklart om anskaffelsens overordnede karakter endres. I den forbindelse kan eksemplet om sykehuset som har rammeavtale på installasjonsarbeid hos en leverandør av elektrikertjenester, trekkes inn. Ved installasjonen av nye kurser, herunder sikringer, viser det seg at en har behov for en snekker for å fullføre arbeidet. Leverandøren av elektrikertjenester er et entreprenørfirma som også kan levere blant annet snekkertjenester. Sykehuset ønsker derfor å gjøre avrop under rammeavtalen, for å få fullført arbeidet med installasjonen av nye kurser, snarest mulig. I henhold til CPV-kodene og en objektiv tolkning av rammeavtalens beskrivelse av ytelsen, omfattes ikke snekkerarbeid av rammeavtalen. Det må derfor vurderes om snekkerarbeidet kan inntas ved endring. Snekkerarbeid er et annet fagfelt enn elektroarbeid, noe som taler for at det er tale om noe annet, slik at anskaffelsens overordnede karakter endres. Snekkerarbeidet er imidlertid en nødvendig forutsetning for gjennomføringen av elektroarbeidet, og det er en nær sammenheng mellom arbeidene, noe som taler for at det er tale om tilleggsarbeid, som altså ikke endrer anskaffelsens overordnede karakter.

Dersom tilleggsarbeidet har for høy verdi til å inntas i rammeavtalen i henhold til § 28-1 (1) bokstav b), må det vurderes om endringen er en vesentlig endring, jf. § 28-2 første pkt. I denne vurderingen, vil det at ytelsens overordnede karakter ikke endres, være et moment som taler for at endringen ikke er vesentlig. Se i denne retning KOFA i sak 2016/183 Mira IKS og

sak 2012/119 Lenvik kommune. I sak 2016/183 var prosessinstallasjoner allerede en del av kontrakten, noe som bidro til at tilføyelsen av nye prosessinstallasjoner ikke ble ansett som en vesentlig endring. Se sak 2016/183 avs. 6, 19, 20 og 24. I sak 2012/119 var det nær sammenheng mellom opparbeidelse av vei og parkeringsplass og grovplanering av areal, som var en del av kontrakten, og asfaltering, legging av kantstein, planering av uteområde og tilføring av grus. Endringen ble ikke ansett vesentlig. Se sak 2012/119 avs. 39, 42 og 46.

Det vil aldri være rom for å innta en kvalitativt annen ytelse i rammeavtalen, da det vil ansees for å utvide kontraktens omfang betydelig, jf. § 28-2 bokstav c), jf. KOFA i sak 2016/196 avs. 35 og sak 2018/7 avs. 67.

7.5 Endringer i rammeavtalens angitte verdi

Anskaffelsesforskriften § 28-1 (1) bokstav b) gir klare indikasjoner på at en rammeavtales verdi kan økes med 10 % uten at endringen ansees vesentlig, og med 15 % dersom ytelsen gjelder bygge- og anleggsarbeider, forutsatt at endringen ikke overstiger terskelverdiene. Kravet om at anskaffelsens overordnede karakter ikke endres, vil være oppfylt, siden problemet ved verdiøkning er at det foretas større og/eller flere avrop av de ytelsene rammeavtalen gjelder, enn man antok ved utlysningen av konkurransen om rammeavtalen. Det tilføres følgelig ingen annen ytelse enn hva rammeavtalen gjelder.

Bestemmelsene i § 28-1 (1) bokstav c) og d) tilsier at verdien kan økes ut over 10 % eller 15 % dersom vilkårene i en av bestemmelsene er oppfylte. Det kan være vanskelig å se at disse bestemmelsene vil ha praktisk betydning som grunnlag for å gjøre flere avrop enn verdiangivelsen i seg selv tillater. Som eksempel på en situasjon som kan tillate at rammeavtalens verdi økes i henhold til § 28-1 (1) bokstav d), er at det oppstår en brann på kontoret til en fylkeskommune som har en rammeavtale på kontormøbler. Som følge av brannen, er det nødvendig å kjøpe inn betraktelig mer møbler enn man tenkte seg da man anskaffet rammeavtalen. En aktsom oppdragsgiver trenger ikke ta i betraktning muligheten for brann, og kan følgelig gjøre avrop ut over rammeavtalens verdi for å dekke behovet for nye kontormøbler som følge av brannen. Økningen må begrenses til 50 % av rammeavtalens opprinnelige verdi.

Ved økning av rammeavtalens verdi ut over 10 % eller 15 %, hvor vilkårene i § 28-1 (1) bokstav c) eller d) ikke er oppfylt, må det gjøres en konkret vurdering av om innholdet i

kontrakten blir «vesentlig forskjellig» fra den opprinnelige kontrakten, jf. § 28-2 første pkt. En verdiøkning som medfører at rammeavtalens omfang økes «betydelig», vil i alle tilfeller være en ulovlig endring, jf. § 28-2 bokstav c).

Leverandørene har konkurrert om rammeavtalen slik den fremgikk av anskaffelsesdokumentene. De må kunne stole på at informasjonen der er korrekt, og for store utvidelser av verdien vil følgelig være i strid med prinsippene om konkurranse og forutberegnelighet i anskaffelsesloven § 4. Det kan dessuten tenkes at tilbudene i og resultatet av konkurransen ville vært annerledes dersom verdien av rammeavtalen hadde vært angitt høyere fra start av. Likebehandlingsprinsippet i anskaffelsesloven § 4 tilsier at man må forholde seg til den angitte verdien. For høye økninger vil derfor også stride mot likebehandlingsprinsippet. Prinsippene tilsier at det er en høy terskel for å godta en økning i verdi ut over 10 % eller 15 % av rammeavtalens verdi, uten at vilkårene i § 28-1 (1) bokstav c) eller d) er oppfylte.

Når KOFA tidligere har behandlet spørsmålet om en endring i rammeavtalens verdi er lovlig, har de tatt utgangspunkt i at verdiangivelsen ikke er bindende. Når verdiangivelsen ikke er ansett bindende, har man hatt et løsere forhold til hvor tett man må forholde seg til verdiangivelsen. Det er følgelig relativt høye endringer som har vært tillatt.¹⁹ Nå som EU-domstolen har slått fast verdiangivelsens bindende karakter i sak C-23/20 Simonsen & Weel, må det legges til grunn at KOFA vil ha en strengere holdning til hvilke endringer som kan gjøres i rammeavtalens verdi, enn hva de tidligere hadde.

For å få en indikasjon på hvor grensen for verdiendring går, kan det sees hen til KOFA sin avgjørelse i sak 2017/145 Seljord kommune. Saken gjaldt endringer av en kontrakt, ikke en rammeavtale. En av endringene, medførte at verdien av kontrakten økte med over 20 %, og ble derfor ansett som en vesentlig endring, jf. sakens avs. 55. Saken gjelder FOA del II, men uttalelsene er relevante da endringsadgangen i del II enten er den samme eller videre enn endringsadgangen i del III, jf. NOU 2014:4 s. 138, samt sak 2020/1 Sauda kommune avs. 43 og sak 2019/61 Lærdal kommune avs. 34. Saken indikerer at verdiøkning på mer enn 20 % av anskaffelsens opprinnelige verdi, er en vesentlig endring, jf. § 28-2 første pkt. Det er uklart hvor langt under 20 % man må for at en endring ikke skal ansees vesentlig.

¹⁹ Se i denne retning Dragsten i kommentarutgaven s. 900.

En endring som vesentlig overstiger EØS-terskelverdiene vil som utgangspunkt ansees som en betydelig utvidelse av anskaffelsens omfang, jf. § 28-2 bokstav c), jf. KOFA i sak 2016/196 Norges Statsbaner avs. 35 og sak 2018/7 Steigen kommune avs. 67.

For øvrig nevnes at det kan oppstå situasjoner hvor leverandøren ønsker å forhandle om prisene på ytelsene under rammeavtalen. Et eksempel er hvor en kommune har rammeavtale om diverse byggevarer hos en leverandør av byggevarer. Det oppstår en betydelig prisøkning i byggebransjen, og leverandøren ønsker å øke prisene. En leverandør bindes av sitt tilbud, og er derfor i utgangspunktet bundet til å levere ytelsene til de tilbudte prisene, jf. FOA § 23-3 (1). Endringer i prisen for ytelsene kan gjøres dersom det er inntatt en prisendringsklausul i anskaffelsesdokumentene, jf. § 28-1 (1) bokstav a). I tilfeller hvor prisendringsklausul ikke er inntatt, vil det være vanskelig å forhandle om ytelsenes pris.²⁰ Bakgrunnen er at en prisøkning fort vil kunne ansees som en vesentlig endring, fordi en prisøkning lett kan føre til at en annen tilbyder kunne vunnet konkurransen, eller endre rammeavtalens økonomiske balanse til fordel for leverandøren, jf. § 28-2 bokstav a) og b). En reduksjon av pris er enklere å gjøre, da ingen av endringsbestemmelsene setter en umiddelbar stopper for en slik endring. Problemstillingen drøftes ikke nærmere da prisendring som oftest er aktuell i form av en prisøkning, noe som er av mest interesse for leverandøren.

7.6 Endringer i rammeavtalens varighet

Dersom det er tatt inn en opsjon på forlengelse, kan rammeavtalens varighet forlenges i henhold til opsjonen, jf. FOA § 28-1 (1) bokstav a) om endringsklausul. En forlengelse med hjemmel i avtalen, hvor hjemmelen oppfyller kravene i FOA § 19-1 (2), er derfor tillatt.

Det har vært noe varierende om KOFA har ansett en forlengelse uten hjemmel i avtalen som en ny kontrakt som i utgangspunktet må kunngjøres, eller som noe som skal vurderes i henhold til endringsreglene.

Dersom forlengelse ansees som en ny kontrakt, er ikke forlengelse tillatt. Man er da tilbake på reglene som gjelder for inngåelse av kontrakt. Dersom forlengelse skal vurderes i henhold til endringsreglene, er forlengelse tillatt innenfor grensen for ikke-vesentlig endring.

²⁰ Se i denne retning Mercells artikkel.

Praksis ser ut til å ha utviklet seg fra å anse forlengelse som en ny kontrakt som i utgangspunktet skal kunngjøres, til å vurdere forlengelse i henhold til endringsreglene. En slik utvikling kan nok forklares i det nye regelverket som har kommet. Det nye regelverket var gjeldende på det tidspunkt de forente saker 2016/169, 2016/202 og 2017/1 Trøgstad kommune ble avsagt. Det kan tenkes å være bakgrunn for at forlengelse i den saken ble vurdert etter reglene om endring, selv om saken egentlig fulgte det tidligere regelverket. Hvordan forlengelse skulle vurderes, var et uavklart tema ved skifte av regelverk.²¹

Systemet i anskaffelsesforskriften tilsier at en ved bruk av rammeavtaler kan gjøre endringer i tråd med regelverket. Systembetragtninger tilsier altså at man kan bruke rammeavtalen i dens oppgitte varighet, og ut over dette frem til man når grensen for vesentlig endring. Selv om endringsreglene eksisterte før den nåværende anskaffelsesforskriften, fremsto antageligvis systemet ikke like tydelig den gang, siden endringsreglene tidligere var ulovfestede. I tillegg til systembetaktningene, er det nærliggende å anse forlengelse av en rammeavtales varighet som en endring av sluttidspunktet i den eksisterende avtale. Forlengelse bør derfor vurderes etter FOA §§ 28-1 og 28-2.

I KOFA-sak 2018/479 Utlendingsdirektoratet ble forlengelser vurdert etter endringsreglene, se avs. 33-43. Det uttales i avs. 37 at praksisen om at en forlengelse i seg selv utgjør en ulovlig direkte anskaffelse, gjelder rettstilstanden under det tidligere regelverket, og var basert på uttalelser i forarbeider og litteratur om det tidligere regelverket. Sak 2018/479 tilsier at forlengelse under den någjeldende anskaffelsesforskriften, skal vurderes ut fra om det er en lovlig endring i henhold til §§ 28-1 og 28-2, jf. sakens avs. 34-36 og 38.

Det at forlengelse automatisk ansees som en ny kontrakt, representerer rettstilstanden under det tidligere regelverket, underbygges av sak 2021/889 Bymiljøetaten Oslo. Saken følger egentlig det nye regelverket, men når KOFA uttaler at forlengelse er en ny kontakt som i utgangspunktet skal kunngjøres, baseres det på kilder etter det tidligere regelverket. Kildene KOFA viser til er fra perioden 2005-2012. Se sakens avs. 17 og 18. Kildene det henvises til om den tidligere rettstilstanden i sak 2018/479 avs. 37, er fra samme periode.

I den nyeste avgjørelsen om temaet, sak 2022/247 Rana kommune, uttaler KOFA i sakens avs. 31 og 32 at forlengelsen må utgjøre en vesentlig endring, for at forlengelsen av avtalen

²¹ Se Simonsen i «Endringer av kontrakter inngått av det offentlige» s. 441 under punkt 5.3.3.

skal kunne likestilles med at det er inngått en ny kontrakt. Dette tilsier at forlengelser etter det någjeldende anskaffelsesregelverket skal vurderes etter endringsreglene. Sak 2017/145 Seljord kommune avs. 50, trekker i samme retning. Saken gjelder del II, men samme fremgangsmåte bør gjelde i begge tilfellene, selv om terskelen for hva som er en vesentlig endring kan være forskjellig.

Sak 2021/889 skaper forvirring.²² Kildene trekker likevel mest i retning av at det har skjedd en utvikling, og at en forlengelse av rammeavtalens varighet dermed kan skje innenfor grensen av vesentlig endring, jf. §§ 28-1 og 28-2, jf. § 26-1 (5).

Et forhold man må være obs på ved forlengelse av rammeavtalers varighet, er at en rammeavtale totalt sett ikke kan vare i mer enn fire år, med mindre det foreligger særlige forhold som kan begrunne en lengre varighet, jf. § 26-1 (4). Dersom det ikke ble ansett å foreligge særlige forhold ved avtaleinngåelsen, må det i det minste ansees vanskelig å argumentere for at et slikt særlig forhold har oppstått etter hvert. En forlengelse som medfører at rammeavtalen varer i mer enn fire år, vil være problematisk.

Hovedregelen om at rammeavtaler ikke kan vare i mer enn fire år, begrunner hvorfor forlengelser på ubestemt tid ansees som en vesentlig endring. Se i den forbindelse sak 2022/247, hvor KOFA anså en forlengelse på ubestemt tid etter at rammeavtalen hadde vart i fire år, som en vesentlig endring, jf. sakens avs. 32. En forlengelse på ubestemt tid, ansees nok dessuten for å utvide kontraktens omfang betydelig, noe som er en vesentlig endring, jf. § 28-2 bokstav c).

I det følgende drøftes hvilke forlengelser som kan gjøres, innenfor fireårsgrensen.

En rammeavtale kan forlenges i en kortere periode, så lenge verdien av endringen ikke overstiger terskelverdier og heller ikke overstiger 10 % av rammeavtalens angitte verdi, eller 15 % dersom ytelsen gjelder bygge- og anleggsarbeider, jf. § 28-1 (1) bokstav b). Se sak 2018/479 avs. 35 og sak 2017/145 avs. 51. Disse avgjørelsene illustrerer at en forlengelse ikke i seg selv ansees som å endre en kontrakts «overordnede karakter», dersom den ikke er så langvarig.

²² Se i denne retning Aadlands artikkel.

Forlengelser ut over hva § 28-1 (1) bokstav b) tillater, må vurderes etter § 28-2, da forlengelser vanskelig kan ansees for å oppfylle vilkårene i § 28-1 (1) bokstav c) eller d). Det kan tenkes at rammeavtalens omfang lett vil ansees som betydelig utvidet ved forlengelse av varigheten, jf. § 28-2 bokstav c), da en rammeavtale gir mulighet til et stort antall kontrakter.

Som nevnt er en endring vesentlig dersom den medfører at andre leverandører potensielt kunne deltatt i konkurransen, eller utfallet av konkurransen kunne blitt annerledes, jf. § 28-2 bokstav a). Det samme gjelder dersom endringen forskyver den økonomiske balansen i favør leverandøren, jf. § 28-2 bokstav b). Disse reglene ble behandlet i de forente saker 2016/169, 2016/202 og 2017/1. Vurderingen ble gjort basert på EU-domstolens vurderingstema i sak C-454/06 Pressetext, som nå er kodifisert i de nevnte bestemmelsene, jf. NOU 2014:4 s. 140 under punkt 15.5.3. I saken hadde Trøgstad kommune forlenget rammeavtalen, uten at det i kunngjøringen var opplyst at rammeavtalen skulle ha en opsjon på forlengelse. Forlengelse uten opplysning i kunngjøring var i seg selv et brudd på regelverket, men om forlengelsen var lovlig, skulle likevel vurderes ut fra om endringen var vesentlig, jf. sakens avs. 26-28. Det fremgikk av kunngjøringen at rammeavtalens varighet var to år og at kommunen skulle gjøre investeringer i en periode på fire år. Opsjonen på to år, var inntatt i konkurransegrunnlaget. Endringen ble ikke ansett for å kunne ha påvirket deltakerinteressen eller utfallet av konkurransen, eller skjøvet den økonomiske balansen i favør leverandøren. Endringen var derfor ikke vesentlig, se avs. 29 i saken. Saken omhandler FOA del II, men selve reglene om endring i § 28-2 vil være de samme, selv om det kan være rom for endringer ut over hva § 28-2 tillater, i avtaler som følger del II. Det er følgelig rom for forlengelse i tilfeller hvor det har vært nokså tydelig at oppdragsgiver har ment å innta en opsjon på forlengelse av rammeavtalen.

I KOFA-sak 2019/662 Utenriksdepartementet hadde Utenriksdepartementet utlyst en konkurranse om en rammeavtale for anskaffelse av flytte-, transport-, spedisjons- og lagringstjenester. I kunngjøringen var rammeavtalens varighet opplyst som «Start: 09.04.2019 / Slutt 31.12.2022». I konkurransegrunnlaget var det opplyst at rammeavtalen skulle være «fra og med dato for signering og til og med 31.12.2022». Den faktiske varigheten ble ved kontraktsinngåelsen 02.12.2019 satt til å være fra og med 02.12.2019 til og med 11.09.2023. Dette på bakgrunn av at tilbudsfristen ble utsatt, noe som også ble kunngjort. Se avs. 1, 3, 5, 13 og 43 i saken. Selve lengden for varigheten av rammeavtalen var følgelig omtrent den samme, men sluttdatoen var senere enn angitt i konkurransen. KOFA kom til at det ikke var holdepunkter for å anse endringen som vesentlig, jf. sakens avs. 46 og 49-51. Det er altså

mulig å forskyve oppstarts- og avslutningstidspunkt noe. Det ryddigste vil imidlertid være å angi varigheten som en lengde fra for eksempel dato for signering, dersom man vil ta forbehold om endringer i fremdriftsplanen for konkurransen.

I sak 2020/337 Politiets IKT-tjenester vurderte KOFA om en forlengelse på ubestemt tid, som endte med å ha en varighet på omtrent ett år, skulle vært kunngjort. Det uttales ikke om forlengelsen ansees som en ny kontrakt fordi forlengelsen er en vesentlig endring eller fordi de følger den tidligere fremgangsmåten. Se avs. 26 og 27 i saken. Saken kan tas til inntekt for at en endring med ett års varighet vil ansees for å utvide rammeavtalens omfang betydelig, jf. § 28-2 bokstav c), og dermed være en vesentlig endring.

Det bør kunne legges til grunn at dersom forlengelsen behandlet i sak 2021/889 ville blitt ansett som en vesentlig endring dersom den hadde blitt vurdert etter endringsreglene. Forlengelsen var på ett år og ti måneder, noe som bør ansees som å utvide rammeavtalens omfang betydelig, jf. § 28-2 bokstav c). Resultatet hadde imidlertid blitt det samme, siden forlengelsens verdi var under nasjonal terskelverdi, se kapittel 8 om konsekvensene av å gjøre feil. Se sakens avs. 16, 19 og 20. Da rammeavtalen før forlengelsen allerede hadde vart i fire år, jf. sakens avs. 2, er det et forhold som kunne vært problematisert.

Da rammeavtaler er svært konkurransebegrensende i den perioden de gjelder, tilsier konkurranseprinsippet at rammeavtaler ikke bør ha lengre varighet enn angitt. En ønsker ikke å begrense konkurransen mer enn den allerede blir under rammeavtalen. Dette tilsier at terskelen for å tillate forlengelse må være høy.

Det kan se ut til at det er lite rom for å forlenge en rammeavtales varighet dersom verdien av endringen overstiger grensene i § 28-1 (1) bokstav b), og det ikke er noe i anskaffelsesdokumentene som indikerer forlengelse, eller forlengelsen er basert på forskyvning av oppstarts- og avslutningsdato.

7.7 Oppsummering

En endring på oppdragsgiversiden er ikke mulig, ut over endringer inntatt i kunngjøringen, grunnet kravet om at oppdragsgiver må være klart identifisert i kunngjøringen.

Endring av ytelse, verdi og varighet kan gjøres ved endringsklausuler, også kjent som opsjoner, inntatt i kunngjøringen av konkurransen om rammeavtalen.

Videre kan det gjøres avrop på en tilleggsytelse under rammeavtalen, dersom tilleggsytelsen har tilstrekkelig sammenheng med ytelsen rammeavtalen opprinnelig omfattet, og er innenfor grensene for hvor høy verdi endringen kan ha. For noen endringer stilles det ytterligere krav i forbindelse med uforutsette omstendigheter.

Verdiøkning på inntil 10 % av rammeavtalens angitte verdi, eller 15 % dersom rammeavtalen gjelder bygge- og anleggsarbeider, er tillatt. Økninger ut over dette kan i visse tilfeller godtas, men terskelen er høy.

En rammeavtale kan forlenges i en kortere periode, innenfor verdigrensene. Ut over dette er terskelen er høy. Forlengelsen må da være godt begrunnet, herunder ivareta forutberegneligheten til en viss grad.

8 Konsekvensene av å gjøre feil

8.1 Innledning

En ulovlig direkte anskaffelse, er en anskaffelse som ikke er kunngjort, selv om det foreligger kunngjøringsplikt, jf. Prop.51 L (2015-2016) s. 86. Definisjonen omfatter tilfeller hvor oppdragsgiver gjør avrop som ikke har grunnlag i rammeavtalen, jf. sak 2020/193 Trondheim kommune avs. 22, og tilfeller hvor oppdragsgiver gjør vesentlige endringer i rammeavtalen, sammenlignet med det som ble kunngjort, jf. sak 2019/477 Helse Midt-Norge RHF avs. 30.

Dersom verdien av avropene som ikke har grunnlag i rammeavtalen, eller verdien av de vesentlige endringene ikke overstiger nasjonal terskelverdi for kunngjøring, jf. FOA § 5-1 (2), er ikke avropene eller endringene kunngjøringspliktige, og følgelig ikke å anse som ulovlig direkte anskaffelser. Dette betyr imidlertid ikke at avropene eller endringene er lovlige, men at de ikke kan tillegges de rettsvirkninger ulovlige direkte anskaffelser kan tillegges.

I tilfeller hvor en offentlig myndighet gjør avrop uten å være oppdragsgiver, eller oppdragsgiver gjør avrop på ytelse som ikke er en del av rammeavtalen, for en høyere verdi enn rammeavtalens angitte verdi, eller etter rammeavtalens utløp, har ikke avropet grunnlag i rammeavtalen. Dersom avropene ikke kan gjøres innenfor grensene av lovlige endringer, og anskaffelsens verdi er kunngjøringspliktig, har den offentlige myndigheten foretatt en ulovlig direkte anskaffelse.

Det skilles mellom sanksjoner KOFA kan ilegge og sanksjoner domstolene kan ilegge.

8.2 Sanksjoner fra KOFA

KOFA har anledning til å ilegge oppdragsgiver overtredelsesgebyr, jf. anskaffelsesloven § 12.

Ulovlige direkte anskaffelser *skal* sanksjoneres av KOFA dersom oppdragsgiver har gjort anskaffelsen med forsett eller grov uaktsomhet, og *kan* sanksjoneres dersom oppdragsgiver har utvist uaktsomhet, jf. anskaffelsesloven § 12 (1).

Momenter som er sentrale ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges dersom oppdragsgiver har utvist uaktsomhet, og ved vurderingen av overtredelsesgebyrets størrelse, er bruddets grovhet, størrelsen på anskaffelsen, om oppdragsgiver har foretatt gjentatte ulovlige direkte anskaffelser, og den preventive virkningen, jf. anskaffelsesloven § 12 (3) første pkt.

Overtredelsesgebyr kan maksimalt settes til 15 % av anskaffelsens verdi, jf. anskaffelsesloven § 12 (3) andre pkt. Gebyret settes normalt til omtrent 10 % av anskaffelsens verdi i saker hvor det ikke finnes særlig formildende eller skjerpene omstendigheter, jf. praksis i KOFA, herunder sak 2019/697 Trondheim kommune/Isbaneteknikk AS avs. 35. Overtredelsesgebyr kan dermed utgjøre høye beløp.

Overtredelsesgebyr kan likevel ikke ilegges dersom oppdragsgiver har publisert en intensjonskunngjøring i samsvar med reglene fastsatt i forskrift, og tidligst har inngått kontrakten etter utløpet av ti dager regnet fra datoen for kunngjøringen, jf. anskaffelsesloven § 12 (2).

8.3 Sanksjoner fra domstolene

Domstolene har anledning til å kjenne en kontrakt uten virkning, avkorte kontraktens varighet og idømme oppdragsgiver overtredelsesgebyr, jf. anskaffelsesloven §§ 13 og 14.

Dersom oppdragsgiver har foretatt en ulovlig direkte anskaffelse av en kontrakt med en verdi som er lik eller overstiger EØS-terskelverdiene, skal retten kjenne kontrakten uten virkning, jf. anskaffelsesloven § 13 (1) bokstav a).

En kontrakt kan kjennes uten virkning for fremtidig kontraktsoppfyllelse eller fra tidspunktet for kontraktsinngåelsen, jf. anskaffelsesloven § 13 (5) første og andre pkt. Dersom kontrakten kjennes uten virkning for fremtidig kontraktsoppfyllelse, skal det i tillegg idømmes overtredelsesgebyr, jf. anskaffelsesloven § 14 (2), jf. § 13 (5) tredje pkt.

Dersom oppdragsgiver har foretatt en ulovlig direkte anskaffelse av en kontrakt med en verdi som er lik eller overstiger en nasjonal terskelverdi, men ikke EØS-terskelverdiene, skal retten avkorte kontraktens varighet eller idømme oppdragsgiver et overtredelsesgebyr, jf. anskaffelsesloven § 14 (1) bokstav b).

Retten har mulighet til å kombinere avkorting av kontraktens varighet og idømmelse av overtredelsesgebyr, jf. anskaffelsesloven § 14 (5) andre pkt.

Sentrale momenter ved fastsettelse av avkorting av kontraktens varighet og/eller overtredelsesgebyr, er bruddets grovhet, størrelsen på anskaffelsen, om oppdragsgiver har foretatt gjentatte brudd, muligheten for å gjenopprette konkurransen og den preventive virkningen, jf. anskaffelsesloven § 14 (5) første pkt. Momentene er altså omtrent de samme som ved KOFA sin vurdering, jf. anskaffelsesloven § 12 (3) første pkt.

Overtredelsesgebyr kan maksimalt settes til 15 % av anskaffelsens verdi, jf. anskaffelsesloven § 14 (5) tredje pkt. Den maksimale grensen er følgelig tilsvarende for retten som for KOFA, jf. anskaffelsesloven § 12 (3) andre pkt.

Retten kan likevel ikke kjenne en kontrakt uten virkning, avkorte en kontrakts varighet eller idømme overtredelsesgebyr dersom oppdragsgiver har publisert en intensjonskunngjøring i samsvar med reglene fastsatt i forskrift, og tidligst har inngått kontrakten etter utløpet av ti dager regnet fra datoen for kunngjøringen, jf. anskaffelsesloven §§ 13 (2) og 14 (4). Unntaket som gjelder for overtredelsesgebyr i KOFA, jf. anskaffelsesloven § 12 (2), gjelder altså også for rettens kompetanse.

Videre kan retten unnlate å kjenne en kontrakt uten virkning dersom vesentlige hensyn til allmenhetens interesser gjør det nødvendig å opprettholde kontrakten, jf. anskaffelsesloven § 13 (4) første pkt. Retten skal da avkorte kontraktens varighet eller idømme overtredelsesgebyr, jf. anskaffelsesloven § 14 (1) bokstav a) nr. 1), jf. § 13 (4) tredje pkt.

Domstolene kan dessuten ilegge oppdragsgiver erstatningsansvar for brudd på anskaffelsesloven eller anskaffelsesforskriften, dersom en leverandør har lidt tap som følge av bruddet, jf. anskaffelsesloven § 10.

I Rt. 2008 s. 982 (Catch Communications) ble en potensiell leverandør tilkjent erstatning for utgifter han pådro seg i arbeidet med å få stoppet gjennomføringen av en ulovlig direkte anskaffelse, for å kunne delta i konkurransen om anskaffelsen. Oppdragsgiver foretok en ulovlig direkte anskaffelse, da kunngjøringen ikke inneholdt tilstrekkelig dekkende CPV-koder for anskaffelsen. Se dommens avs. 38, 39, 46, 49 og 54.

8.4 Oppsummering

Oppdragsgivere som har foretatt ulovlige direkte anskaffelser, risikerer å ilegges overtredelsesgebyr dersom saken havner i KOFA.

Dersom saken havner i retten, kan kontrakten kjennes uten virkning og oppdragsgiver idømmes overtredelsesgebyr dersom kontrakten har en verdi som er lik eller overstiger EØS-terskelverdiene.

Dersom saken havner i retten, kan kontraktens varighet avkortes og oppdragsgiver idømmes overtredelsesgebyr dersom kontrakten har en verdi som er lik eller overstiger en nasjonal terskelverdi, men ikke EØS-terskelverdiene.

Det er verdt å merke seg at sanksjoner fra KOFA avhenger av skyld. Dersom det ikke er utvist skyld, kan ikke KOFA ilegge overtredelsesgebyr. Dette skiller seg fra domstolenes adgang til å ilegge sanksjoner. Dersom retten kommer til at det er foretatt en ulovlig direkte anskaffelse, skal de ilegge en sanksjon uavhengig av skyld. Vurderingstemaet er da hvilken sanksjon som skal ilegges.

Oppdragsgiver kan bli erstatningsansvarlig for utgifter mulige leverandører har hatt som følge av ulovlige direkte anskaffelser.

9 Avslutning

Det gjelder personelle, kvalitative, kvantitative og tidsmessige grenser for oppdragsgiver ved bruk av rammeavtaler. Grensene springer ut av kravene som stilles til hvem som kan benytte

seg av rammeavtalen, hva en kan gjøre avrop på under rammeavtalen, til hvilken verdi en totalt sett kan gjøre avrop på, og i hvilket tidsrom en kan gjøre avrop.

Kravet til angivelse av oppdragsgiver er fast. Det kan altså ikke inntas andre oppdragsgivere enn de som fremgår klart av kunngjøringen. Eneste endringsmuligheten hva gjelder de personelle grensene, er altså via endringsklausul, men også disse oppdragsgiverne må være angitt i kunngjøringen. Prinsippet om konkurranse har sentral betydning i begrunnelsen for denne grensen.

De ytelser oppdragsgiver skal gjøre avrop på, den samlede verdien oppdragsgiver skal kunne gjøre avrop til og det tidsrom oppdragsgiver skal kunne gjøre avrop i, må også være klart i forkant av konkurransen om rammeavtalen. Til forskjell fra hvem som kan være oppdragsgiver, kan det imidlertid for disse forholdene gjøres endringer ut over hvilke endringsmuligheter som er inntatt i endringsklausuler. Det stilles strenge krav, da det må være sammenheng mellom ytelsene, dersom tilleggsytelser tas inn, ingen endringer kan ha for høy verdi, og noen forlengelser må ha vært noe forutberegnelig for potensielle leverandører.

Særlig forlengelse har uklare grenser mellom hva som er lovlig og ulovlig. For å unngå å trå feil, burde oppdragsgivere påse at de lyser ut ny konkurranse i såpass god tid at ny rammeavtale er på plass innen den pågående rammeavtalens utløp. Dersom dette ikke er gjort, og det ikke er rom for tilstrekkelig lang forlengelse, må nok innkjøp etter rammeavtalens utløp gjøres ved å utlyse konkurranse for hvert innkjøp, frem til ny rammeavtale er på plass.

Hva gjelder innkjøp av ytelser som omfattes av rammeavtalen, har oppdragsgiver en høy grad av fleksibilitet. Fleksibiliteten begrenses av at oppdragsgiver ikke kan gå særlig ut over rammeavtalens angitte verdi. Det at oppdragsgiver har mulighet til å gjøre noen endringer, er imidlertid med på å skape noe fleksibilitet.

Effektiviteten rammeavtaler er ment å ivareta, er til stede innenfor rammeavtalens grenser. Da en oppdragsgiver under en rammeavtale har mulighet til å gjøre endringer ut over hva som fremgår av rammeavtalen, kan effektiviteten på et vis anees å økes. Effektiviteten er noe mindre ved endringer etter FOA § 28-1 (1) bokstav c) og d), siden slike endringer må kunngjøres, jf. § 28-1 (3).

Oppdragsgiver må forberede en rammeavtale godt, i forkant av konkurransen. Hvem som skal benytte rammeavtalen, hvilke ytelser en har behov for, i hvilken grad en har behov for

ytelsene og dermed den verdi en må kunne gjøre avrop til, og når og hvor lenge det er nødvendig å ha den aktuelle rammeavtalen, må kartlegges. Bakgrunnen for at det er viktig at alt er planlagt før konkurransen, er at mye av informasjonen må fremgå av kunngjøringen, eventuelt kunngjøringen og konkurransegrunnlaget i samspill med hverandre. Rammeavtalens innhold og varighet, og dermed de grenser oppdragsgiver har ved bruk av rammeavtalen, klarlegges allerede ved kunngjøringen av konkurransen. Selve konkurransen klarlegger hvem som er leverandør og hvilke priser ytelsene under rammeavtalen har.

10 Referanseliste

10.1 Lover og forskrifter

- Lov 17.06.2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- Lov 27.11.1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS) m.v. (EØS-loven)
- Forskrift 12.08.2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften, FOA)
- Forskrift 12.08.2016 nr. 975 om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften)
- Forskrift 15.11.2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (klagenemndforskriften)
- Forskrift 07.04.2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser (2006-forskriften) – opphevet

10.2 Direktiver, forordninger og avtaler

- Europaparlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU av 26.02.2014 om offentlige anskaffelser og om opphevelse av direktiv 2004/18/EF (direktiv 2014/24)
- Rådets Forordning nr. 1 om den ordning, der skal gjelde for Det europeiske økonomiske Fællesskab på det sproglige område
- Europaparlamentets og Rådets forordning (EF) 2195/2002 av 05.11.2002 om en felles klassifikasjon for offentlige innkjøp (forordning 2195/2002)
- Avtale om Det europeiske samarbeidsområde av 01.01.1994 (EØS-avtalen)

10.3 Forarbeider

- NOU 2014:4 Enklere regler – bedre anskaffelser. Forenkling av det norske anskaffelsesregelverket
- Prop.51 L (2015-2016) Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)

10.4 Avgjørelser

10.4.1 Norges domstoler

- Rt. 2000 s. 1811 (Finanger I)
- Rt. 2008 s. 982 (Catch Communications)
- Rt. 2012 s. 1729 (Mika)

- Rt. 2014 s. 866 (Fjord 1)
- HR-2019-830-A (Magne Sveen)
- TOBYF-2018-142478

10.4.2 EU-domstolen

- Sak C-340/02 Kommisjonen mot Frankrike (14.10.2004)
- Sak C-454/06 Pressetext (19.06.2008)
- Sak C-423/07 Kommisjonen mot Spania (22.04.2010)
- Sak C-549/14 Finn Frogne (07.09.2016)
- Sak C-216/17 Coopservice (19.12.2018)
- Sak C-23/20 Simonsen & Weel (17.06.2021)

10.4.3 Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA)

- Sak 2004/310 Statens vegvesen
- Sak 2007/142 Undervisningsbygg Oslo KF
- Sak 2010/328 Statens pensjonskasse
- Sak 2011/291 BTV Innkjøp
- Sak 2012/27 Oslo kommune
- Sak 2012/119 Lenvik kommune
- Sak 2012/195 Modum kommune
- Sak 2015/65 Innovasjon Norge
- Sak 2016/183 Mira IKS
- Sak 2016/196 Norges Statsbaner
- Forente saker 2016/169, 2016/202 og 2017/1 Trøgstad kommune
- Sak 2017/145 Seljord kommune
- Sak 2018/7 Steigen kommune
- Sak 2018/24 Bane NOR SF
- Sak 2018/479 Utlendingsdirektoratet
- Sak 2018/568 Bodø kommune
- Sak 2019/61 Lærdal kommune
- Sak 2019/389 Bodø kommune/Nordland
- Sak 2019/477 Helse Midt-Norge RHF
- Sak 2019/662 Utenriksdepartementet
- Sak 2019/697 Trondheim kommune/Isbaneteknikk AS
- Sak 2020/1 Sauda kommune

- Sak 2020/119 Øygarden kommune
- Sak 2020/193 Trondheim kommune
- Sak 2020/313 Folkehelseinstituttet
- Sak 2020/337 Politiets IKT-tjenester
- Sak 2020/580 Tønsberg kommune
- Sak 2021/615 Tromsø kommune
- Sak 2021/889 Bymiljøetaten Oslo
- Sak 2021/1899 Omsorgsbygg Oslo KF
- Sak 2022/247 Rana kommune

10.5 Litteratur

- Arnesen, Finn, Ole-Andreas Rognstad, Fredrik Sejersted og Olav Kolstad (2019): *EØS-rett*, 3. utg., 3. opplag, Universitetsforlaget
- Dragsten, Marianne (2006): *Håndbok i offentlige anskaffelser*, 1. utg., Universitetsforlaget
- Dragsten, Marianne (2020): *Anskaffelsesloven – Med forskrift, kommentarutgave*, 1. utg., Universitetsforlaget (PDF-versjon på Juridika)
- Karnov lovkommentarer i Lovdata Pro
- Simonsen, Lasse (2016): «Endringer av kontrakter inngått av det offentlige» i *Ugyldighet i privatretten – Minnebok for Viggo Havstrøm* s. 415-442, Fagbokforlaget (på Lovdata Pro)
- Trygstad, Kristian Jåtog (2019): *Tildeling av offentlige kontrakter – Rettslige vurderinger i tildelingsfasen ved offentlige anskaffelser*, 2. utg., 2. opplag, Gyldendal Norsk Forlag AS

10.6 Artikler på internettsider, og podkaster

- Aadland, Peter (2022): «Om forlengelse av kontrakter etter anskaffelsesregelverket» i *Anbud 365* <https://www.anbud365.no/regelverk/om-forlengelse-av-kontrakter-etter-anskaffelsesregelverket/> [sist sett 21.11.2022]
- Arntsen de Besche: «Nyhetsbrev – Kan rammeavtaler brukes opp? Ny avklaring fra EU-domstolen» på Arntsen de Besches nettside <https://www.adeb.no/post/nyhetsbrev-kan-rammeavtaler-brukes-opp-ny-avklaring-fra-eu-domstolen> [sist sett 11.12.2022]

- Bakka, Pål Magne, Claus Holm Isaksen og Henrik Lade (2021): «Viktig dom om rammeavtaler – Anslått verdi er ikke nok» på Harris' nettside <https://harris.no/aktuelt/viktig-dom-om-rammeavtaler-anslatt-verdi-er-ikke-nok/> [sist sett 01.11.2022]
- Barth-Heyerdahl, Øystein (2021): «Tatt med buksa nede gang på gang – Nå vil «vaktbikkja» ha svar på disse sju spørsmålene» i *Avisa Nordlys* <https://www.nordlys.no/tatt-med-buksa-nede-gang-pa-gang-na-vil-vaktbikkja-ha-svar-pa-disse-sju-sporsmalene/s/5-34-1555690> [sist sett 14.11.2022]
- Berg, Tora Lind og Rune Ytreberg (2022): «Tromsø kommune har avtaler verdt over 200 mill. som har gått ut på dato – eksperter aldri opplevd lignende» i E24 <https://e24.no/naeringsliv/i/pWmnjo/tromsoe-kommune-har-avtaler-verdt-over-200-mill-som-har-gaatt-ut-paa-dato-eksperter-aldri-opplevd-lignende> [sist sett 14.11.2022]
- Braadland, Marie og Silje Grimseth Ullebust (2021): «EU-domstolen har talt igjen – Strengere regler for verdsetting av rammeavtaler» i *Anbud 365* <https://www.anbud365.no/regelverk/eu-domstolen-har-talt-igjen-strengere-regler-for-verdsetting-av-rammeavtaler/> [sist sett 02.11.2022]
- Fagside om offentlige anskaffelser: «Oversyn over elektroniske kunngjøringsskjema» i *Anskaffelsesprosessen steg for steg* <https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/konkurransegjennomforing/invitasjon-til-konkurranse/kunngjore-konkurranse-sende-invitasjon/oversyn-over-elektroniske-kunngjeringsskjema> [sist sett 17.10.2022]
- Grønnebakk, Marius Torsteinsen og Ragnhild Lunner (2021): «EU-domstolen avklarer reglene om anslag og maksgrenser av verdier og mengder i rammeavtaler» på Føyens nettside <https://foyen.no/aktuelt/eu-domstolen-avklarer-reglene-om-anslag-og-maksgrenser-av-verdier-og-mengder-i-rammeavtaler/> [sist sett 01.11.2022]
- Merzell: «Alt du ikke visste om rammeavtaler» på Merzells nettside <http://anbudsbloggen.merzell.com/alt-du-ikke-visste-om-rammeavtaler> [sist sett 11.11.2022]
- Reinertsen, Malene (2019): «Er det adgang til å endre hvem som er oppdragsgiver i en kontrakt?» i *Anbud 365* <https://www.anbud365.no/regelverk/er-det-adgang-til-a-endre-hvem-som-er-opdragsgiver-i-en-kontrakt/> [sist sett 23.11.2022]
- Rosenvold, Ronny (2021): «Rammeavtaler er ikke så fleksible som mange trodde» i *Kommunal rapport* <https://www.kommunal-rapport.no/kronikk/rammeavtaler-er-ikke-sa-fleksible-som-mange-trodde/133751/> [sist sett 01.11.2022]

- SIMAP: CPV <https://simap.ted.europa.eu/web/simap/cpv> [sist sett 21.09.2022]
- Simonsen Vogt Wiig (2022): «Gir rammeavtaler oppdragsgivere falsk trygghet?» i *Anskaffelsespodden*, sesong 2, episode 7 (Episode 13 totalt)
- Sæbø, Tine (2021): «Viktig avklaring fra EU-domstolen» på Inventuras nettside <https://www.inventura.no/fagblogg/viktig-avklaring-fra-eu-domstolen/> [sist sett 01.11.2022]
- Thoresen, Eivind Dahl (2019): «Skal vi bare si at denne EU-avgjørelsen «have udtømt sine virkninger»?» i *Anbud 365* <https://www.anbud365.no/regelverk/skal-vi-ikke-bare-si-at-denne-eu-avgjorelsen-have-utdomt-sine-virkninger/> [sist sett 18.11.2022]
- Thoresen, Eivind Dahl (2021): «EU-domstolen foretar nødvendig kursendring for angivelse av makstak i rammeavtaler» i *Anbud 365* <https://www.anbud365.no/regelverk/eu-domstolen-foretar-nodvendig-kursendring-for-angivelse-av-makstak-i-rammeavtaler/> [sist sett 02.11.2022]
- Vaar (2021): «Praktiske råd ved og rettslige konsekvenser av verdifastsettelse av rammeavtaler» <https://vaar.law/nyheter-og-innsikt/praktiske-rad-ved-og-rettslige-konsekvenser-av-verdifastsettelse-av-rammeavtaler-2/> [sist sett 01.11.2022]

10.7 Veiledere og tolkningsuttalelser

- Nærings- og fiskeridepartementets veileder til reglene om offentlige anskaffelser, P-2017-933 (Departementets veileder)
- Forsynings- og administrasjonsdepartementets veileder til reglene om offentlige anskaffelser, P-2006-933 (Veilederen fra 2006)
- Direktoratet for forvaltning og IKT sin veileder for kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser for regelverket fra 2006
- Inventuras veileder til reglene om offentlige anskaffelser i forbindelse med kommunereformen
- Kommunal- og moderniseringsdepartementets tolkningsuttalelse 28.02.2018 om kontrakts- og anskaffelsesrettslige spørsmål i forbindelse med kommunesammenslåing (Departementets tolkningsuttalelse ved kommunesammenslåing) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kontrakts--og-anskaffelsesrettslige-sporsmal-i-forbindelse-med-kommunesammenslaing/id2594613/> [sist sett 09.11.2022]

