



## Klagenemnda for offentlige anskaffelser

**Saken gjelder:** Avvisning av leverandør. Avvisning av tilbud.

*Innklagede gjennomførte en åpen tilbudskonkurranse for anskaffelse av totalentreprenør for bygging av ny gang- og sykkelvei. Klager anførte at valgte leverandør skulle vært avvist på grunn av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskrav og på grunn av vesentlig avvik. Klager anførte også at innklagede hadde plikt til å avlyse konkurransen, og at innklagede uansett skulle ha avlyst konkurransen som følge av at det bare stod igjen et tilbud. Klagers anførsler førte ikke frem.*

### Klagenemndas avgjørelse 27. november 2025 i sak 2025/1015

**Klager:** Rørheim Maskin AS

**Innklaget:** Rogaland fylkeskommune

#### Klagenemndas

**medlemmer:** Tarjei Bekkedal, Hallgrim Fagervold og Christina Paludan Melson

#### Bakgrunn:

- (1) Rogaland fylkeskommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 9. mai 2024 en åpen tilbudskonkurranse for anskaffelse av totalentreprenør til bygging av ny gang- og sykkelvei langs fylkesvei 519 på Finnøy i Stavanger kommune. Anskaffelsens verdi var estimert til 30 millioner kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 25. juni 2024.
- (2) Konkurranses grunnlaget inneholdt et kvalifikasjonskrav til leverandørenes tekniske og faglige kvalifikasjoner. Kravet gjaldt «*Relevant erfaring*» og lød som følger:

*«Leverandøren skal ha tilstrekkelig erfaring av relevant art og vanskelighetsgrad fra følgende sentrale arbeider:*

#### *1. Hovedfagområdene oppdraget omfatter:*

- *Modellbasert prosjektering*
- *Natursteinsmur*
- *Fjellspregning og sikring av fjellskjæring*
- *Veibygging*

*Leverandøren skal ha erfaring fra utførelsen av de sentrale arbeidene som nevnt ovenfor. Det er ikke tilstrekkelig at leverandøren kun har erfaring fra, for eksempel, å styre underleverandørens utførelse av den sentrale arbeidene. Hvis leverandøren kun har erfaring fra, for eksempel, å styre underleverandører, må leverandøren støtte seg på andre virksomheter som har den nødvendige erfaringen fra utførelse av de aktuelle sentrale arbeidene, se B2 punkt 4.1.»*

#### Postadresse:

Postboks 511 Sentrum  
5805 Bergen

#### Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

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

(3) Det tilhørende dokumentasjonskravet lød slik:

*«En liste over inntil 5 og ikke mindre enn 3 kontrakter som leverandøren har gjennomført eller gjennomfører i løpet av de siste fem årene regnet fra tilbudsfristen. Ved arbeidsfellesskap og der leverandøren støtter seg på andre, se punkt 4. Listen skal, jf. skjema inntatt i kapittel E, inneholde følgende for hver av delkontraktene:*

- *Navn på mottaker (oppdragsgiver)*
- *Beskrivelse av hva kontraktarbeidene gikk ut på, herunder relevansen i forhold til sentrale arbeidene.*
- *Hvilke arbeider som ble utført av leverandøren selv, og hvilke arbeider som ble utført av underleverandører (kontraktsmedhjelpere).*
- *Tidspunkt for leveransen.*
- *Kontraktens verdi.»*

(4) Om støtte fra andre virksomheter for oppfyllelse av kvalifikasjonskrav var det opplyst følgende:

*«Leverandøren kan om nødvendig støtte seg på andre virksomheters kapasitet for å oppfylle kravene til økonomisk og finansiell kapasitet og/eller kravene til tekniske og faglige kvalifikasjoner som er gjengitt i punkt 2.3 og 2.4 ovenfor. Videre kan leverandøren støtte seg på andre virksomheter for å oppfylle kravene stilt i punkt 2.5.1 og 2.5.2.»*

(5) Dersom leverandørene skulle støtte seg på andre virksomheter for å oppfylle kvalifikasjonskravene, skulle blant annet følgende dokumentasjon leveres:

- *«Dokumentasjon som viser at leverandøren råder over de nødvendige ressursene til virksomhetene han støtter seg på, ved å fremlegge en forpliktelseserklæring fra disse virksomhetene.*

(6) Tildeling av kontrakt skulle skje på bakgrunn av hvilket tilbud som hadde *«det beste forholdet mellom pris, gjennomføring og klima- og miljø»*. Tilbudene skulle evalueres basert på tildelingskriteriene *«Tilbudssum»*, *«Gjennomføring av oppdraget»* og *«Klimaavtrykk og miljøbelastning»*.

(7) Tildelingskriteriet *«Gjennomføring av oppdraget»* lød som følger:

*«Leverandørenes gjennomføring av oppdraget herunder ivaretagelse av kvalitet, SHA og utfordringer i prosjektet, organisering av prosjektet med tilbudt nøkkelpersonell, fremdriftsplanlegging, tredjepart, massebehandling for overskuddsmasser og trafikkavvikling.»*

(8) For å dokumentere oppfyllelse av tildelingskriteriet *«Gjennomføring av oppdraget»* skulle leverandørene utarbeide en beskrivelse som synliggjorde hvorfor virksomheten hadde den beste planen for gjennomføringen av prosjektet. Denne skulle blant annet inneholde *«[e]n beskrivelse av leverandørens prosjektorganisasjon for kontrakten, herunder organisasjonsplan og nøkkelpersoner. Det skal beskrives hvordan planlagt*

*organisering, bemanning og kapasitet sørger for effektiv styring av kontraktsarbeidet, både for planlagte aktiviteter og uforutsette forhold.»*. I tilknytning til denne beskrivelsen skulle det også leveres organisasjonsplan samt CV og stillingsbeskrivelse for nærmere angitt nøkkelpersonell. Det fremgikk at CV som minimum skulle inneholde opplysninger om utdanning, år, stillingsbetegnelse, ansvarsområde og beskrivelse av tidligere utførte oppdrag. Det skulle også leveres «*referanseliste med minimum 3 relevante referanseprosjekter pr. nøkkelperson*».

- (9) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede tre tilbud, herunder fra Rørheim Maskin AS (heretter *klager*), Risa AS og Grunn-Service AS. Risa AS ble avvist fra konkurransen.
- (10) Den 18. desember 2024 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt klager.
- (11) Grunn-Service AS klaget på tildelingsbeslutningen til Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 29. januar 2025. I klagenemndas avgjørelse 2025/0172 av 4. april 2025, konkluderte klagenemnda med at innklagede hadde brutt anskaffelsesregelverket ved å ikke avvise klager fra konkurransen.
- (12) Som en følge av klagenemndas avgjørelse, opphevet innklagede tildelingsbeslutningen og avviste klager fra konkurransen 15. april 2025. Det ble samtidig informert om at eneste gjenværende leverandør, Grunn-Service AS (heretter *valgte leverandør*), ble tildelt kontrakten.
- (13) Det ble inngått kontrakt med Grunn-Service AS 14. mai 2025.
- (14) Klager klaget på tildelingsbeslutningen 16. mai 2025. I innklagedes brev av 23. mai 2025 ble klagen ikke tatt til følge.
- (15) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 2. juli 2025. Klagebehandling startet 14. juli 2025, jf. klagenemndsforskriften § 13.
- (16) Nemndsmøte i saken ble avholdt 10. november 2025.

#### **Anførsler:**

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

- (17) Innklagede har brutt regelverket ved å ikke avvise valgte leverandør fra konkurransen. Valgte leverandør oppfylte ikke kvalifikasjonskravet til tekniske og faglige kvalifikasjoner. Valgte leverandør har ikke forpliktelseserklæring fra underleverandørene Multiconsult AS og Rogaland Elektro AS for fagområdene geologi og elektro. Det følger av konkurransegrunnlaget at leverandørene skulle legge ved forpliktelseserklæring fra eventuelle underleverandører, og valgte leverandør oppfyller dermed ikke kravet til relevant erfaring.
- (18) Valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist fra konkurransen som følge av at tilbudet inneholder vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene. Valgte leverandørs tilbud inneholder en rekke avvik i CV og stillingsbeskrivelser for nøkkelpersonell. For det første er fagansvarlig for trafikkavvikling satt opp på listen over nøkkelpersonell, og det kreves derfor minimum tre relevante oppdrag på vedkommende referanseliste. Det finnes ingen referanser fra trafikkavvikling for Jan-Eirik Sørbø eller Ole Christian Østensen. For det andre har ikke tilbudt fagansvarlig for konstruksjoner, Hans Petter Særheim, ingen

utdanning utover fagbrev som maskinfører og sveiser. Særheim har heller ikke prosjekteringserfaring fra tidligere prosjekter. Valgte leverandør har derfor ikke dokumentert nødvendig yrkesfaglig kompetanse og utdanning sett opp mot kravene og kompleksiteten i oppdraget. Disse avvikene er hver for seg vesentlige, og under enhver omstendighet må avvikene samlet sett anses som vesentlige.

- (19) Innklagede har brutt regelverket ved å ikke avlyse konkurransen. I sak 2025/0172 konstaterte klagenemnda at innklagede hadde brutt rammene oppstilt i konkurransegrunnlaget og grensene for adgangen til dialog, slik at den første tildelingen inneholdt feil, se avsnitt 67. Gjennomføringen av konkurransen og tildelingen inneholdt således feil som ikke kan rettes på annen måte enn ved avlysning, og innklagede hadde følgelig plikt til å avlyse konkurransen. Feilen er av en slik karakter at den kan ha hatt betydning for valg av leverandør. Innklagedes håndtering av feilen kan ha virket inn på konkurransen og det forelå dermed avlysningsplikt.
- (20) Videre burde konkurransen vært avlyst som følge av at innklagede kun satt igjen med valgte leverandørs tilbud etter å ha avvist klager. I tilfeller hvor innklagede står igjen med et tilbud, har innklagede saklig grunn til å avlyse konkurransen.

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

- (21) Valgte leverandør oppfyller kvalifikasjonskravet til tekniske og faglige kvalifikasjoner. Det er ikke stilt krav om at leverandørene må ha erfaring fra fagområdene geologi og elektro. Leverandørene trengte derfor ikke å levere forpliktelseserklæring som dekker disse fagområdene.
- (22) Valgte leverandørs tilbud skulle ikke vært avvist fra konkurransen. Valgte leverandørs tilbud inneholder ikke avvik – som alene eller i sum – er vesentlige. Tildelingskriteriet og det tilhørende dokumentasjonskravet stilte ikke krav om at leverandørene skulle tilby nøkkelpersoner med en gitt kompetanse med tilhørende referanser. Tildelingskriteriet «Gjennomføring av oppdraget» knytter seg til leverandørenes gjennomføring av oppdraget. Det tilhørende dokumentasjonskravet skulle belyse leverandørenes gjennomføringskvaliteter, som var av betydning for innklagedes tilbudsevaluering.
- (23) Innklagede har ikke brutt regelverket ved å ikke avlyse konkurransen. Innklagede hadde ingen plikt til å avlyse konkurransen. Bruddene som ble konstatert i klagenemndas avgjørelse i sak 2025/0172 har blitt rettet ved at klager har blitt avvist fra konkurransen. Det foreligger dermed ingen avlysningsplikt.
- (24) Selv om oppdragsgiver har en avlysningsrett, betyr det ikke at oppdragsgiver har en avlysningsplikt. Det ble foretatt en vurdering av markedet og opplysningene som innklagede samlet sett kunne utlede fra tilbudskonkurransen. Innklagede fant etter dette ingen grunn til å avlyse konkurransen, selv om innklagede bare stod igjen med et tilbud.

**Klagenemndas vurdering:**

- (25) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder totalentreprise for bygging av ny gang- og sykkelvei, som er en bygge- og anleggsanskaffelse. Anskaffelsens estimerte verdi var ikke oppgitt i konkurransedokumentene. Etter det opplyste var estimert verdi 30 millioner kroner ekskl. mva. I tillegg til lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (heretter *loven*) følger

anskaffelsen forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (heretter *forskriften*) del I og del II, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.

#### *Avvisning av leverandør*

- (26) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede hadde plikt til å avvise valgte leverandør fra konkurransen på grunn av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om «*Relevant erfaring*», som følge av at det ikke var levert forpliktelseserklæring fra leverandørene Multiconsult og Rogaland Elektro.
- (27) Det følger av forskriften § 9-5 (1) bokstav a at oppdragsgiver «*skal*» avvise en leverandør som «*ikke oppfyller kvalifikasjonskravene*».
- (28) For å avgjøre om en leverandør oppfyller et kvalifikasjonskrav eller ikke, må kvalifikasjonskravets innhold fastlegges gjennom tolkning. Utgangspunktet for tolkningen er hvordan en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør vil forstå kravet. Det må da tas utgangspunkt i en naturlig forståelse av ordlyden i kvalifikasjonskravet. Det kan videre være nødvendig å tolke og utfylle det generelle kvalifikasjonskravet med andre objektive momenter om hva kontrakten går ut på, og ordlyden i dokumentasjonskravet. Det kan ikke legges til grunn en snevrere eller videre forståelse av kravene enn hva konkurransegrunnlaget samlet sett gir grunnlag for, og det kan ikke innfortolkes krav som ikke fremgår av konkurransegrunnlaget, se Høyesteretts uttalelse i HR-2022-1964-A *Flage Maskin* avsnitt 48-51 samt klagenemndas avgjørelse i sak 2025/0172, avsnitt 49.
- (29) Det aktuelle kvalifikasjonskravet stilte krav om at leverandørene måtte ha «*tilstrekkelig erfaring av relevant art og vanskelighetsgrad*» fra hovedfagområdene modellbasert prosjektering, natursteinmur, fjellspregning og sikring av fjellskjæring, og veibygging. For å dokumentere oppfyllelse av kvalifikasjonskravet, skulle leverandørene levere en liste over inntil fem, og ikke mindre enn tre, kontakter som leverandøren har gjennomført eller gjennomfører i løpet av de siste fem årene regnet fra tilbudsfristen.
- (30) Slik kvalifikasjonskravet er utformet, legger det opp til en skjønnsmessig vurdering av hvorvidt leverandørene oppfyller kvalifikasjonskravet. Det er likevel oppstilt tydelige rammer for hvilke områder leverandørene skulle dokumentere erfaring innenfor, nemlig modellbasert prosjektering, natursteinmur, fjellspregning og sikring av fjellskjæring og veibygging.
- (31) Kvalifikasjonskravet stiller ikke krav om erfaring fra fagområdene geologi eller elektro, og leverandørene trengte derfor ikke å dokumentere at de hadde erfaring fra disse to fagområdene. Det å ikke levere forpliktelseserklæring fra underleverandører som benyttes på disse områdene, vil derfor ikke medføre at leverandøren ikke oppfyller kvalifikasjonskravet. Klagers anførsel fører ikke frem.

#### *Avvisning av tilbud*

- (32) Klagenemnda tar så stilling til om innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud fra konkurransen som følge av vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene. Dette er et spørsmål om valgte leverandørs mangelfulle CVer og stillingsbeskrivelser for nøkkelpersonell medfører plikt for oppdragsgiver å avvise valgte leverandørs tilbud.

- (33) Det følger av forskriften § 9-6 (1) bokstav b at oppdragsgiver skal avvise et tilbud som inneholder «*vesentlige avvik*» fra anskaffelsesdokumentene.
- (34) Avvik foreligger dersom oppdragsgiver, ved å akseptere tilbudet, ikke kan kreve oppfyllelse i henhold til konkurransegrunnlaget, jf. blant annet LB-2019-85-112. Hvorvidt et tilbud inneholder avvik, beror på en tolkning av tilbudet i lys av konkurransegrunnlaget. Utgangspunktet for tolkningen er hvordan konkurransegrunnlaget fremstår for alle rimelig opplyste og normalt påpasselige leverandører, jf. blant annet HR-2025-1098, avsnitt 46. Også ved tolking av tilbudet, skal det legges til grunn en objektiv forståelse av ordlyden, se lagmannsrettens avgjørelse i LB-2017-61961.
- (35) Manglende oppfyllelse av dokumentasjonskrav knyttet til tildelingskriterier vil i utgangspunktet også kunne utgjøre et avvik. Som den klare hovedregelen vil imidlertid manglende oppfyllelse av tildelingskriterier, herunder mangler i den innleverte dokumentasjonen, kunne håndteres ved å gi svakere uttelling på det aktuelle kriteriet, fremfor å anses som et avvik fra konkurransegrunnlaget. Dette har sammenheng med tildelingskriterienes funksjon – at leverandørene konkurrerer om oppfyllelse under de ulike kriteriene, og blir forpliktet gjennom kontrakten til å levere det de dokumenterer i tilbudet og får uttelling for i evalueringen.
- (36) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at leverandørene skulle evalueres basert på tre tildelingskriterier, inkludert tildelingskriteriet «*Gjennomføring av oppdraget*». Som en del av dokumentasjonskravet skulle leverandørene beskrive leverandørenes prosjektorganisasjon, herunder organisasjonsplan og nøkkelpersoner, og det skulle leveres CV og stillingsbeskrivelser for nøkkelpersonell. Leverandørene skulle også levere en referanseliste med minimum tre relevante referanseprosjekter per nøkkelperson. Både CVene og stillingsbeskrivelsene skulle derfor leveres i tilbudet for å dokumentere oppfyllelse av tildelingskriteriet «*Gjennomføring av oppdraget*».
- (37) Som det fremgår av avsnitt 18 mener klager at valgte leverandørs CVer er mangelfulle og at leverandør derfor ikke har dokumentert nødvendig yrkesfaglig kompetanse og utdanning. Klagenemnda kan ikke se at det gjennom dette tildelingskriteriet er oppstilt en terskel for nøkkelpersonenes kompetanse og utdanning, og nemnda har ingen innvendinger mot at innklagede håndterer eventuelle mangler i CVene ved å gi trekk i evalueringen under det aktuelle tildelingskriteriet.
- (38) Klagers anførsel om at innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud, fører ikke frem.

#### *Avlysningsplikt*

- (39) Det neste klagenemnda skal ta stilling til, er om innklagede hadde plikt til å avlyse konkurransen, på bakgrunn av de bruddene på regelverket klagenemnda konstaterte at innklagede hadde gjort i denne konkurransen, jf. avgjørelse 2025/0172, avsnitt 67.
- (40) Avlysningsplikt foreligger der det er begått en feil som kan ha påvirket utfallet av konkurransen, og denne feilen ikke kan rettes på annen måte enn ved avlysning av konkurransen.

- (41) I sak 2025/0172, avsnitt 67 konstaterte klagenemnda at innklagede hadde gått utenfor rammene for dialog i konkurransegrunnlaget, og grensene for dialogadgang etter forskriften del II, i dialogen med klager vedrørende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om «*Relevant erfaring*». Denne feilen kunne imidlertid rettes ved at innklagede måtte se bort fra den dokumentasjonen som ble oversendt innklagede i forbindelse med den ulovlige dialogen. Dette har innklagede gjort, og konsekvensen av dette ble at klager ble avvist fra konkurransen på grunn av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet. Avvisningen skyldtes ikke innklagedes feil, men at klager ikke i tilstrekkelig grad hadde dokumentert oppfyllelse av kvalifikasjonskravet i sitt tilbud. Feilen kunne således rettes på annen måte enn ved avlysning, og klagers anførsel fører ikke frem.
- (42) Til klagers anførsel om at innklagede burde ha benyttet seg av avlysningsretten i § 10-4 fordi innklagede bare sto igjen med ett tilbud etter avvisning av klager og den tredje leverandøren, bemerker klagenemnda at bestemmelsen oppstiller en avlysningsrett, ikke en avlysningsplikt, jf. «*kan*». Innklagede står fritt til å velge ikke å avlyse. Klagers anførsel fører klart ikke frem.

***Konklusjon:***

Rogaland fylkeskommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Christina Paludan Melson

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*