



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av tilbud.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale for kjøp av leker og formingsmateriell for flere kommuner i Rogaland. Klager ble først tildelt kontrakten. Innklagede ba så klager avklare et punkt i tilbudet. Etter avklaringen ble klagers tilbud avvist fra konkurransen. Klager anførte at innklagede hadde brutt regelverket ved å avvise klagers tilbud. Klagers anførsel førte frem.

Klagenemndas avgjørelse 18. desember 2025 i sak 2025/1476

Klager: Lekolar AS

Innklaget: Gjesdal, Time, Klepp, Strand, Bjerkreim, Hå og Hjelmeland kommune

Klagenemndas medlemmer: Tarjei Bekkedal, Bjørn Berg og Hallgrim Fagervold

Bakgrunn:

- (1) Strand kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 16. juni 2025 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale for kjøp av leker og formingsmateriell på vegne av flere kommuner i Rogaland fylke. Anskaffelsens verdi var 16,8 millioner kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 19. august 2025.
- (2) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at kommunene Gjesdal, Time, Klepp, Strand, Bjerkreim, Hå og Hjelmeland brukte et felles konkurransegrunnlag, men at hver av kommunene ville inngå en egen rammeavtale med den utvalgte leverandøren i konkurransen.
- (3) Tildeling av kontrakt skulle skje basert på tildelingskriteriene «Kvalitet – miljø», vektet 30 prosent, «Kvalitet», vektet 30 prosent og «Pris», vektet 40 prosent.
- (4) Tildelingskriteriet «Kvalitet – miljø» var delt inn i underkriteriene «Kjøretøysskjema» og «Miljømerkede produkter». Begge underkriteriene var vektet 50 prosent.
- (5) Om evalueringen av underkriteriet «Kjøretøysskjema» var det oppgitt følgende:

«Under kriteriet Kvalitet – Miljø, Kjøretøysskjema skal kjøretøy som benyttes i oppdraget bli evaluert. I evalueringen vil Oppdragsgiver gi kjøretøy som Leverandøren skal benytte i denne kontakten uttelling etter hvor klima- og miljøvennlige de er. Vurderingen gjøres på grunnlag av kjøretøyene som oppgis, basert på drivstoffteknologi og hvor lang tid av kontrakten de skal benyttes.

Alle kjøretøy som skal benyttes i kontrakten gis poeng etter evalueringsmodellen, se i Vedlegg 7 for mer informasjon. Leverandør skal levere inn ferdig utfylt Vedlegg 7 Kjøretøysskjema.»

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

- (6) I fanen «Transport» i kjøretøysskjemaet skulle leverandørene fylle ut to tabeller. I den øverste tabellen skulle det fylles ut hvilken drivstoffteknologi som skulle benyttes ved oppmøtene i kontrakten. Dette skulle fylles inn i prosent, og det skulle angis en prosentandel for hvert av de fire kontraktsårene. Drivstoffteknologien var inndelt i fire kategorier, hvor den oppgitte prosentandelen per kategori per kontraktsår, skulle bli 100 prosent. Kategoriene var «Batterielektrisk/hydrogen», «Biogass», «HVO/Biodiesel/Bioetanol» og «Diesel/Bensin/Naturgass/Hybrid». I den borte kolonnen for hver kategori var det mulig å legge inn «Kommentar/tilleggsopplysninger». I den andre tabellen skulle leverandørene skrive inn registreringsnummer på kjøretøyene, hvilken drivstofftype de benyttet og hvilken startdato eller periode bilen skulle benyttes fra eller i.
- (7) I informasjonsfanen i skjemaet var det angitt at det ville gis uttelling for «andelen av oppmøter i kontrakten som blir utført med kjøretøy på elektrisitet, biogass og hydrogen for hvert av kontraktsårene». Om poenggivning var det angitt at oppmøter med kjøretøy på «elektrisitet (hel-elektrisk), biogass og hydrogen gir 10 poeng» og at «Øvrige drivstoff gir 0 poeng». Det var også angitt at et oppmøte var «en levering eller stopp ved oppdragsgivers virksomhet», og ved flere leveranser på en rute «telles ett oppmøte per lokasjon». Videre var det angitt at de første kontraktsårene ville telle mer i evalueringen enn de senere, hvor første og andre kontraktsår ville telle 30 prosent, og tredje og fjerde ville telle 20 prosent.
- (8) Om «Dokumentasjonskrav i kontraktsperioden» var det opplyst at leverandøren i kontraktsperioden skulle levere statistikk som dokumentasjon på at andel oppmøter var gjennomført i henhold til «beskrevet i tilbudet». Dersom statistikken viste at «andel fossilfri transport i innleverte tilbud» ikke var oppfylt, ville det anses som mislighold av avtalen.
- (9) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede tre tilbud, herunder fra Lekolar AS (heretter klager) og Creative Company AS.
- (10) Den 25. august 2025 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt klager.
- (11) Klager hadde fylt ut sitt kjøretøysskjema ved å angi at kjøretøysflåten for alle fire kontraktsår ville bestå av 50 prosent kjøretøy på «Batterielektrisk/hydrogen», og 50 prosent på «Biogass». I kommentarfeltet til kategorien «Batterielektrisk/hydrogen» hadde klager skrevet inn følgende:
- «Kjøretøysflåten vil endre seg i perioden»
- (12) Samme dag sendte innklagede følgende melding til klager:
- «Jeg må be om en bekrefte [sic] at den oppgitte prosentandelen for drivstoffteknologi (f.eks. elektrisk, biodrivstoff, fossilt) vil være uendret gjennom hele avtaleperioden, uavhengig av eventuelle endringer i kjøretøysflåten.»
- (13) Den 30. september 2025 ga klager følgende svar på innklagedes henvendelse:
- «Vi bekrefter at denne ikke vil være uendret.»
- (14) Klager ble avvist fra konkurransen 6. oktober 2025 med følgende begrunnelse:

«Etter en fornyet gjennomgang av evalueringen har det oppstått tvil knyttet til den relative bedømmelsen av tilbudene. For å sikre at evalueringen er i tråd med kravene til likebehandling, forutberegnelighet og etterprøvbarehet, er det foretatt en ny vurdering.

*I denne gjennomgangen er det avdekket forhold som medfører at tilbudet fra **Lekolar AS** avvises, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 24-8. Avvisningen skyldes uklarhet knyttet til om oppgitt andel driftsteknologi vil være uendret gjennom hele rammeavtalens periode. Dette gjør det vanskelig å bedømme tilbudet opp mot øvrige tilbydere på en rettferdig og etterprøvbar måte. Dersom tilbudet gis lavere skår, endres rangeringen av tildelingen. Oppdragsgiver ser seg derfor forpliktet til å avvise Lekolar AS sitt tilbud.»*

- (15) Klager klaget på tildelingen 6. og 8. oktober 2025.
- (16) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 15. oktober 2025. Klagebehandling startet samme dag, jf. klagenemndsforordningen § 13.
- (17) Innklagede har bekreftet at kontraktsinngåelse avventes til klagenemnda har behandlet klagen, og saken er derfor gitt prioritert behandling.
- (18) Nemndsmøte i saken ble avholdt 1. desember 2025.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (19) Innklagede hadde ikke adgang til å omgjøre tildelingen til klager. De skjønnsmessige vurderingene som ble foretatt i den forbindelse er bindende, og kan ikke senere endres. Innklagede må ha kjent til, og tolket, setningen det ble bedt om avklaring av før tildeling. Det kan da ikke avvises på grunnlag av at den likevel, etter en ny vurdering, anses uklar.
- (20) Uansett var klagers tilbud klart, og det er innklagedes spørsmål som har skapt forvirring. Det burde vært presisert i avklaringen dersom innklagede ønsket en bekreftelse på at setningen i merknaden ikke også betød at det kunne byttes til dieserbiler. Slik kravet om bekreftelse var fremsatt var det umulig å besvare den bekreftende uten å endre tilbudet.
- (21) Klagers bekreftelse inneholder dessuten en åpenbar feil. Klagers bekreftelse inneholdt en dobbelt benektelse, og det må ha vært åpenbart for innklagede at det var meningen å bekrefte i tråd med innklagedes henvendelse. Innklagede hadde dermed plikt til å foreta ytterligere avklaringer med klager. Den eventuelle uklarheten i klagers tilbud skyldes uklarheter i konkurransegrunnlaget, herunder kjøretøysskjemaet. En uklarhet knyttet til prosentandel drivstoff mellom elektrisk og biogass påvirker uansett ikke hvem som vinner konkurransen, og heller ikke evalueringen.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (22) Innklagede har ikke brutt regelverket ved å avvise klagers tilbud. Det fremgikk av klagers utfylte kjøretøysskjema at kjøretøysflåten ville endre seg i løpet av avtaleperioden. Klager ble derfor bedt om å bekrefte at prosentandelen for drivstoffteknologi ville være uendret, uavhengig av eventuelle endringer i kjøretøysflåten. Klager bekreftet at prosentandelen ville endre seg i løpet av avtaleperioden. Dette gjorde det vanskelig å sammenligne klagers tilbud med de øvrige tilbudene. Innklagede hadde derfor plikt til å avvise klagers tilbud.

Klagenemndas vurdering:

- (23) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder inngåelse av rammeavtale for kjøp av leker og formingsmateriell, som er en vareanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 16, 8 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 III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (24) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å avvise klagers tilbud.
- (25) Det følger av forskriften § 24-8 (1) bokstav b at oppdragsgiver «skal» avvise et tilbud som «inneholder vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene».
- (26) Innklagende har avvist klagers tilbud med den begrunnelse at det foreligger relativ bedømmelsestvil. Dersom det foreligger relativ bedømmelsestvil, vil dette utgjøre et vesentlig avvik, se NOU 2014:4 punkt 25.4.6.2. Med dette menes at tilbudet er uklart eller ufullstendig, og dette skaper tvil om hvordan tilbudet skal sammenlignes med andre. Det må foreligge en «rimelig begrunnet tvil» om for eksempel hvordan tilbudet skal evalueres, jf. LH-2012-105793, eller om rangeringen mellom leverandørene, se LB-2008-103502 og klagenemndas avgjørelse i sak 2025/0515, avsnitt 39 med videre henvisninger. Det skal i praksis «ofte lite til» for å fastslå relativ bedømmelsestvil, se LH-2012-105793.
- (27) For å avgjøre om det foreligger relativ bedømmelsestvil av tilbudet, må anskaffelsesdokumentene og tilbudet tolkes, og sammenlignes. Utgangspunktet for tolkningen av anskaffelsesdokumentene er hvordan det fremstår for rimelig opplyste og normalt påpasselige leverandører, se til sammenligning klagenemndas avgjørelse i sak 2019/731, avsnitt 39 med videre henvisning til EU-domstolens avgjørelse i sak C-42/13 *Cartiera dell' Adda*. Også ved tolking av tilbudet, skal det legges til grunn en objektiv forståelse av ordlyden, se lagmannsrettens avgjørelse i LB-2017-61961. Leverandøren har risikoen for uklarheter i tilbudet, og oppdragsgiver har risikoen for uklarheter i konkurransegrunnlaget, jf. forskriften §§ 14-1 (5) og 23-3 (2).
- (28) Underkriteriet «Kjøretøysskjema» og evalueringen av dette er beskrevet i sakens bakgrunn avsnitt 5 til 8. Leverandørene skulle fylle inn en prosentandel per drivstoffkategori per kontraktsår, og ville få poeng basert på type drivstoff. Det var presisert at det kun var helektriske kjøretøy eller kjøretøy på biogass eller hydrogen som ville få uttelling. Leverandørene måtte oppgi prosentandeler som totalt utgjorde 100 prosent per kontraktsår. At leverandørene forpliktet seg til den oppgitte prosentandelen fremgår av at det skulle leveres statistikk på gjennomførte oppmøter, og dersom denne avdekket at «andel fossilfri transport» i tilbudene ikke var oppfylt, ville dette anses som mislighold av avtalen.
- (29) I klagers utfylte kjøretøysskjema var det oppgitt at 50 prosent av oppmøtene ville skje med «Batterielektrisk/hydrogen», og 50 prosent med «Biogass». Dette var likt angitt for alle fire kontraktsår. I feltet for «Kommentar/tilleggsopplysninger» for kategorien «Batterielektrisk/hydrogen» hadde klager også angitt at «Kjøretøysflåten vil endre seg i perioden».

- (30) En kjøretøysflåte er en samling av kjøretøy som eies, leases eller administreres av en virksomhet for å dekke et transportbehov. En naturlig forståelse av merknaden er at hvilke biler som skal benyttes ved gjennomføring av kontrakten vil kunne endre seg, og at det ikke nødvendigvis er de samme bilene som tilbys hvert år gjennom avtaleperioden. Formuleringen i merknaden er generell, men den er lagt inn for kategorien «*Batterielektrisk/hydrogen*». Dersom den var ment å gjelde bare for denne kategorien, vil merknaden ikke påvirke evalueringen. Gjelder formuleringen derimot for hele kjøretøyflåten, oppstår det problemer med hensyn til hva det er som tilbys. Merknaden er taus om en eventuell avgrensning av drivstoffteknologi, og det er derfor ikke mulig å lese ut av merknaden hvilke eventuelle endringer som vil gjøres i kjøretøysflåten underveis i kontrakten.
- (31) Den oppgitte andelen av de forskjellige kategoriene drivstoffteknologi var avgjørende for evalueringen av underkriteriet «*Kjøretøysskjema*». De angitte prosentandelene i tilbudene skulle være forpliktende i kontraktsperioden, og avvik ville anses som mislighold av kontrakten. Ved å angi at kjøretøysflåten kunne endres i perioden, ble det, slik innklagede vurderte det, skapt en uklarhet om klager forpliktet seg til den oppgitte prosentsatsen for de forskjellige kategoriene drivstoffteknologi eller ikke.
- (32) Innklagede valgte derfor å rette en henvendelse til klager, for å få avklart at klager forpliktet seg til den angitte prosentsatsen, i henhold til § 23-5 (1). Henvendelsen er gjengitt i sin helhet i sakens bakgrunn avsnitt 12. Klager ble bedt om å bekrefte at «*den oppgitte prosentandelen for drivstoffteknologi*» ville være uendret i hele avtaleperioden, uavhengig av eventuelle endringer i kjøretøyflåten.
- (33) Klagers svar på henvendelsen var «*[v]i bekrefter at denne ikke vil være uendret*». Svaret inneholder en dobbelt nektelse, og ordrett tolket sier formuleringen at kjøretøysflåten vil endre seg i løpet av avtaleperioden – og dermed også prosentsatsen for drivstoffteknologi. Lest i sammenheng med innklagedes henvendelse og ordet «*bekrefter*», fremstår dette imidlertid som en åpenbar skrivefeil. Sett i lys av konteksten og tilbudet som er gitt, er det etter klagenemndas syn klart at klager hadde til hensikt å bekrefte at den angitte prosentandelen ikke ville endres – selv med eventuelle endringer i kjøretøysflåten. Dersom meningen var å ikke gi den bekreftelsen som innklagede ønsket, hadde det vært naturlig å uttrykke seg på en helt annen måte.
- (34) Klagenemnda er derfor kommet til at det ikke foreligger noe avvik fra anskaffelsesdokumentene. Innklagede har dermed brutt regelverket ved å avvise klagers tilbud, jf. § 24-8 (1).
- (35) Klagers anførsel fører frem.

Konklusjon:

Strand kommune har brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Bjørn Berg

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur