



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av tilbud. Ulovlig direkte anskaffelse.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av transport av kompostprodukter. Klagers anførsel om at valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist førte frem. Klagenemnda kom til at det ikke var foretatt en ulovlig direkte anskaffelse.

Klagenemndas avgjørelse 15. juni 2026 i sak 2025/1097

Klager: Thomas Tollefsen AS

Innklaget: Oslo kommune

Klagenemndas medlemmer: Hallgrim Fagervold, Wenche Sædal og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

- (1) Oslo kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 19. februar 2025 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av transport av kompostprodukter. Kontrakten hadde en varighet på to år med opsjon på forlengelse i ett + ett år. Anskaffelsens verdi var estimert til 12 000 000 kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 25. mars 2025 kl. 10.00.
- (2) Det fulgte av konkurransegrunnlaget at tilbudene skulle vurderes på bakgrunn av det beste forholdet mellom pris og kvalitet.
- (3) I kravspesifikasjonen skulle leverandørene svare «J» for ja eller «N» for nei for om de oppfylte ulike absolutte krav. Kravene ble omtalt som «Må-krav», og det ble presisert at tilbud med «N» (Nei) på et Må-krav ville bli avvist. I beskrivelsen av kravet til «Biltype» sto følgende:

*«Utkjøring gjøres med tippbil. Maks totalvekt for bil og henger er 50 tonn.
Kort 3 akslet tippbil må kunne brukes for tjeneste utkjøring til kunder.»*
- (4) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede fire tilbud, herunder fra Thomas Tollefsen AS (heretter *klager*) og MS Anlegg AS.
- (5) MS Anlegg AS hadde fylt ut «J» på kravet knyttet til biltype.
- (6) Den 8. april 2025 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt MS Anlegg AS (heretter *valgte leverandør*).
- (7) Klager sendte den 11. april 2025 et brev til innklagede med oppfordring om å kontrollere at valgte leverandørs tilbud oppfylte kravene i kravspesifikasjonen til bruk av kort 3 akslet tippbil. I dette brevet fremsatte klager også innsigelser mot evalueringen av tildelingskriteriet kvalitet.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

- (8) Den 15. april 2025 svarte innklagede på klagers innsigelser, og tok ikke klagen til følge. Innklagede viste til at det ville bli innhentet dokumentasjon som bekreftet at valgte leverandør oppfylte kravet ved kontraktsinngåelse. Innklagede sendte ut reviderte meddelelsesbrev med endret ordlyd, men understreket at poenggivningen var uendret.
- (9) Kontrakt med valgte leverandør ble inngått 24. april 2025.
- (10) Klager påpekte overfor innklagede i brev 4. juni 2025 at valgte leverandør benyttet en krokbil med andre dimensjoner enn påkrevd i kravspesifikasjonen. Innklagede svarte på henvendelsen i brev 13. juni 2025. Her ble det fremholdt at det ikke var påkrevd at bilen hadde fastmontert lasteplan og at krokløftebilen til valgte leverandør oppfylte funksjonskravet om tipping, hadde tilstrekkelig kapasitet og fleksibilitet og var en godt egnet løsning.
- (11) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 14. august 2025. Klagebehandling startet 18. august 2025, jf. klagenemndsforordningen § 13.
- (12) Innklagede har hatt dialog med valgte leverandør knyttet til oppfyllelsen av kravspesifikasjonen i kontraktsfasen. Det er avholdt et møte der innklagede oppfordret til oppfyllelse av det aktuelle kravet, der valgte leverandør ikke aksepterte at kravet må oppfylles og innklagede uttrykket at dette ville følges opp kontraktsrettslig. Videre har innklagede og valgte leverandør gitt uttrykk for det samme i e-postkorrespondanse. Det fremgår av korrespondansen at valgte leverandørs kjøretøy ikke oppfyller kravet om biltype.
- (13) Nemndsmøte i saken ble avholdt 1. juni 2026.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (14) Tildelingen er i strid med forordningen § 8-11 da tildelingskriteriene ikke er objektive.
- (15) Kravet om likebehandling er brutt, ettersom kriterier som ikke er med i kravspesifikasjonen er vektlagt i evalueringen av tilbudene.
- (16) Innklagede har ikke fulgt føringene i konkurransegrunnlaget da det er akseptert tilbud med avvik fra kravspesifikasjonen. Dette er i strid med prinsippet om forutberegnelighet. I kravspesifikasjonen ble det angitt at utkjøring skulle gjøres med tippbil. Valgte leverandør bruker ikke slikt kjøretøy.
- (17) Valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist så snart det kom frem at opplysningene i tilbudet ikke stemte med minimumskravene.
- (18) Endringene som er gjort i etterkant av kontraktsinngåelse, i form av at valgte leverandør ikke oppfyller minstekrav, innebærer en ulovlig direkte anskaffelse.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (19) Det var ikke grunnlag for å avvise valgte leverandørs tilbud. Valgte leverandør krysset «ja» i kravspesifikasjonen for at de oppfylte det aktuelle kravet. Utgangspunktet er at oppdragsgiver skal kunne stole på opplysningene i tilbudet uten ytterligere kontroll. Valgte leverandør har bekreftet at de oppfylte kravet og innklagede har utført en effektiv

kontroll av opplysningene i tilbudet. Innklagede mottok vognkort for tilbudte biler i forbindelse med kontraktsignering. Innklagede ble først etterpå kjent med at den tilbudte bilen ikke oppfylte kravene. Det var derfor ingen avvisningsplikt.

- (20) Det er riktig at kontraktsmessig ytelse er bruk av tippbil ved transport av kompostprodukter. Innklagede følger opp at gjennomføringen skjer i henhold til kontrakt. Dette vil innklagede følge opp til det er rettet eller kompensert for, i tråd med kontraktens misligholdsbeføyelser. Ettersom oppfølgingen ikke er mangelfull, foreligger det ikke en endring av kontrakten og heller ikke en ulovlig direkte anskaffelse.
- (21) Subsidiært anføres det at endringen ikke er vesentlig. Anskaffelsesprosessen har vist at leverandørene sidestiller tippbil med krokbil. Kravet i kravspesifikasjonen ser dermed ikke ut til å påvirke deltagelse i konkurransen. Ytelsen er ikke endret. Det er ikke en betydelig prisdifferanse på de to bilene, og de har samme funksjon. Dermed er ikke kontraktens økonomiske balanse endret til fordel for leverandøren. Endringen er bagatellmessig og ikke egnet til å utgjøre en vesentlig endring.

Klagenemndas vurdering:

- (22) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder transport av kompostprodukter, som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 12 000 000 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.

Tildelingskriterier

- (23) Klager har for det første anført at tildelingskriteriene er i strid med forskriften § 8-11 da de ikke er objektive. Klager har ikke underbygget anførselen og klagenemnda har dermed ikke grunnlag for å behandle den.

Avvisning av tilbud

- (24) Klagenemnda vil først ta stilling til om valgte leverandørs tilbud inneholder vesentlige avvik etter anskaffelsesforskriften § 24-8 (1) bokstav b.
- (25) Avvik foreligger i utgangspunktet dersom oppdragsgiver, ved å akseptere tilbudet, ikke kan kreve oppfyllelse i henhold til konkurransegrunnlagets kravspesifikasjon, jf. blant annet LB-2019-85112. Hvorvidt et tilbud inneholder avvik, beror på en tolkning av tilbudet i lys av konkurransegrunnlaget. Leverandøren har risikoen for uklarheter i tilbudet, og oppdragsgiver har risikoen for uklarheter i konkurransegrunnlaget, jf. forskriften §§ 14-1 (5) og 23-3 (2). Utgangspunktet for tolkningen av konkurransegrunnlaget er hvordan det fremstår for rimelig opplyste og normalt påpasselige leverandører, se EU-domstolens avgjørelse i sak C-42/13 (Cartiera dell'Adda), og klagenemndas avgjørelse i sak 2023/464 avsnitt 65.
- (26) Klagenemnda viser til at det klare utgangspunktet er at oppdragsgivere skal kunne stole på de opplysninger som gis i tilbudet, uten å foreta ytterligere kontroll av disse, se LB 2016-65693, LB-2014- 156469 og LH-2020-178227.

- (27) I kravspesifikasjonen ble det stilt følgende krav om biltype:

«Utkjøring gjøres med tippbil. Maks totalvekt for bil og henger er 50 tonn.

Kort 3 akslet tippbil må kunne brukes for tjeneste utkjøring til kunder.»

- (28) Valgte leverandør hadde krysset av «J» for ja på at leverandøren oppfylte kravet knyttet til tippbil. I utgangspunktet kunne dermed innklagede legge til grunn at valgte leverandør oppfylte kravet.
- (29) I enkelte tilfeller kan det imidlertid foreligge forhold som gjør at oppdragsgiver har en særlig oppfordring til å foreta ytterligere undersøkelser for å vurdere om et kontraktskrav vil bli oppfylt. Hvorvidt det foreligger en slik kontrollplikt, beror på *en «konkret vurdering i det enkelte tilfelle»*, jf. LF-2014-32160. Det følger av LB-2016-65693 at oppdragsgiver ikke får foranledning til å verifisere tilbudsopplysninger, bare ved at det fremmes innsigelser mot disse. Det må vises til konkrete holdepunkter for at opplysningene kan være feil. Det vises også til klagenemndas avgjørelse i sak 2021/21 avsnitt 43 flg.
- (30) I dette tilfellet fremmet klager innsigelser før kontraktsinngåelsen. Her kom klager med konkret informasjon om at de kjente til at valgte leverandør hadde to kjøretøy og ingen av disse oppfylte det aktuelle kravet. Innklagede viste til at det ville bli innhentet dokumentasjon som bekreftet at valgte leverandør oppfylte kravet ved kontraktsinngåelse.
- (31) Etter klagenemndas vurdering fikk innklagede her en klar oppfordring til å undersøke om kravet var oppfylt før kontraktsinngåelse. Innklagede valgte å ikke undersøke dette før kontrakt ble signert. Dette er i strid med undersøkelsesplikten. Det er sannsynliggjort at valgte leverandør ikke har den typen kjøretøy som kreves i kravspesifikasjonen.
- (32) Avvik fra *«absolutte krav»*, *«minstekrav»*, *«minimumskrav»* eller lignende, har som den klare hovedregel blitt ansett som *«vesentlig»*, og automatisk ledet til avvisning av tilbudet uten noen nærmere vurdering av avvikets betydning, jf. LB-2017-94201 og klagenemndas avgjørelse i sak 2024/424 avsnitt 44. I sak C-561/12 (Nordecon) avsnitt 37 uttalte EU-domstolen at oppdragsgiver er *«bound to see to it that those requirements of the contract that it has made mandatory are complied with»*. Videre fremholdt EU domstolen at oppdragsgiver ikke kunne føre forhandlinger med leverandører om tilbud som ikke oppfyller *«mandatory requirements laid down in the technical specifications of the contract»*, jf. avsnitt 39. I forarbeidene til anskaffelsesforskriften ble det foreslått at avvik fra absolutte krav alltid skulle anses som vesentlige, uten hensyn til kravets objektive betydning i forhold til den konkrete anskaffelsen, se NOU 2014: 4 *Enklere regler – bedre anskaffelser*, side 230. Klagenemndas flertall i stornemnd har også lagt til grunn at avvik fra absolutte krav, som den klare hovedregel, må anses som *et «vesentlig avvik»*, jf. klagenemndas avgjørelse i sak 2025/1014 avsnitt 49.
- (33) Det aktuelle kravet var angitt som et absolutt «må»-krav, og det var angitt at leverandører som svarte nei ville få tilbudet avvist. Dette må for en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør fremstå som at kravet om bruk av tippbil var et absolutt krav, og at manglende oppfyllelse av dette kravet ville medføre at tilbudet ble avvist. Når valgte leverandørs tilbud inneholdt et avvik fra dette kravet, var avviket derfor vesentlig.

Innklagede hadde på denne bakgrunn plikt til å avvise valgte leverandørs tilbud, jf. forskriften § 24-8 (1) bokstav b.

- (34) Klager har også anført at innklagede har handlet i strid med likebehandlingsprinsippet og forutberegnelighetsprinsippet ved å akseptere avvik fra konkurransegrunnlaget. Etter klagenemndas vurdering bygger avvisningsregelen i forskriften § 24-8 (1) bokstav b, som det er konstatert brudd på, på disse prinsippene, og klagers anførsler på dette punktet vil derfor ikke bli behandlet.
- (35) Bruddet som er konstatert, kan ha påvirket utfallet av konkurransen. Klagegebyret skal derfor tilbakebetales, jf. klagenemndsfskriften § 13.

Ulovlig direkte anskaffelse

- (36) Klagenemnda skal så ta stilling til om innklagede har foretatt en ulovlig direkte anskaffelse.
- (37) En ulovlig direkte anskaffelse er *«en anskaffelse som ikke er kunngjort, selv om det foreligger en kunngjøringsplikt»*, se blant annet merknadene til anskaffelsesloven § 12 i Prop. 51 L (2015-2016).
- (38) Når en kontrakt er inngått etter en kunngjort konkurranse, er utgangspunktet at det videre forholdet mellom kontraktspartene er regulert av kontraktsretten. Et unntak er dersom avtalen endres på en slik måte at innholdet i kontrakten blir *«vesentlig forskjellig fra den opprinnelige kontrakten»*, jf. forskriften § 28-2. Dersom det foretas vesentlige endringer av kontrakten, skal dette anses som en ny anskaffelse som skulle vært kunngjort i henhold til regelverket, se eksempelvis klagenemndas avgjørelse i sak 2020/658 avsnitt 71 og EU-domstolens avgjørelse i sak C-454/06 (*Pressetext*) avsnitt 34. I disse tilfellene vil den vesentlig endrede kontrakten utgjøre en ulovlig direkte anskaffelse.
- (39) Ved vurderingen av om det er foretatt vesentlige endringer i en kontrakt, følger det av ordlyden i forskriften §§ 28-1 og 28-2 at det skal foretas en sammenlikning av kontraktens innhold slik den ble inngått, og kontraktens innhold etter den er endret. Klagenemnda har tidligere lagt til grunn at til grunn at normen i §§ 28-1 og 28-2 også gjelder for endringer som er gjennomført etter tilbudsfristen, men før kontraktsignering, se klagenemndas avgjørelse i sak 2016/104, avsnitt 30. Eventuelle avvik fra anskaffelsesdokumentene som allerede fulgte av leverandørens tilbud, er imidlertid en del av den opprinnelige kontrakten og ikke en slik etterfølgende endring. Dersom en leverandør mener at en oppdragsgiver er i ferd med å inngå en kontrakt med et vesentlig avvik fra anskaffelsesdokumentene, er de rette virkemidlene for å få stoppet en slik kontraktsinngåelse å angripe kontraktstildelingen innenfor de frister regelverket legger opp til. For anskaffelser som følger forskriften del III, skal karenperioden være på minst 10 dager for å sikre leverandørene en effektiv klageadgang, se forskriften § 25-2. Klage til klagenemnda kan fremsettes i denne perioden. Leverandørene kan også angripe oppdragsgivers tildelingsbeslutning i domstolene. Når klagenemnda i det videre tar stilling til om det er foretatt vesentlige endringer i kontrakten, skal nemnda altså ikke ta stilling til om valgte leverandørs tilbud var i samsvar med anskaffelsesdokumentene, men om det er gjennomført endringer i den inngåtte kontrakten, og om eventuelle endringer er gjort i strid med endringsreglene i forskriften, se klagenemndas avgjørelse i sak 2025/1124.

- (40) Nemnda har kommet til at det var et vesentlig avvik i tilbudet til valgte leverandør, som oppdragsgiver hadde en klar oppfordring til å undersøke før kontraktsinngåelse. Dette avviket inngikk altså i kontrakten som ble inngått. Det har ikke skjedd noen endring av dette etter tildeling eller kontraktsinngåelse. Som beskrevet ovenfor, skal ikke forhold som fremgår av leverandørens tilbud, anses som endringer av kontrakten. Dette forholdet utgjør derfor ikke en endring av den inngåtte kontrakten. Klagers anførsel om at innklagede har foretatt en ulovlig direkte anskaffelse fører derfor ikke frem.

Konklusjon:

Oslo kommune har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Elisabeth Wiik

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur