



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av tilbud. Avlysning/totalforkastelse.

Innklagede gjennomførte en konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring for anskaffelse av totalentreprise for tilbygg og ombygging/rehabilitering av en skole. Før tilbudsfristen fikk én av leverandørene opplysninger om at krav i anskaffelsesdokumentene kunne fravikes. Denne informasjonen ble ikke formidlet til de øvrige leverandørene. Etter kontraktstildeling besluttet innklagede å avlyse konkurransen som følge av flere feil ved konkurransegjennomføringen, blant annet at leverandørene hadde fått ulik informasjon om hvordan tilbudene kunne utformes. Klager anførte at feilene som var begått i konkurransegjennomføringen kunne rettes ved å avvise tilbudene som inneholdt vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene, og at innklagede hadde brutt regelverket ved å avlyse konkurransen. Klagenemnda kom til at innklagede hadde saklig grunn til å avlyse konkurransen, og tok derfor ikke stilling til klagers øvrige anførsler.

Klagenemndas avgjørelse 20. august 2026 i sak 2026/0373

Klager: Viking Bygg AS

Innklaget: Tokke kommune

Klagenemndas medlemmer: Christina Paludan Melson, Wenche Sædal og Hanne S. Torkelsen

Bakgrunn:

(1) Tokke kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 13. mai 2025 en konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring for anskaffelse av totalentreprise for tilbygg og ombygging og rehabilitering av Tokke skole. Anskaffelsens verdi var estimert til 80 millioner kroner inkl. mva. Tilbudsfrist var 1. desember 2025.

(2) I konkurransegrunnlaget var det informert om at skolen hadde om lag 160 elever og 40 barn på SFO, men at det var planlagt for at skolen skulle kunne ha 200 elever og 50 barn på SFO i fremtiden. Om utnytting av eksisterende bygningsmasse var det informert om at:

«Den gamle delen av skule, Liofløyen mot vest skal beholdast og renoverast. Spesialrom i denne fløyen skal vidareførast. Resterande areal i dette bygget kan bli føreslege av tilbydar til anna bruk ved ombygging/tilpassing av arealet slik at det blir ein del av det totale skulearealet. Denne fløyen inneheld heis.

Resterande bygningsmasse kan rivas».

(3) I konkurransegrunnlaget var det opplyst om at det var vedtatt en politisk ramme på 100 millioner kroner inkl. mva. for prosjektet. Denne summen inkluderte byggherrekostnadene, slik at budsjett for anskaffelsen var om lag 80 millioner kroner inkl. mva.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

- (4) Kontrakt skulle tildeles basert på tildelingskriteriene «Pris», vektet 30 prosent, «Kvalitet», vektet 40 prosent, og «Klima- og miljøhensyn», vektet 30 prosent.
- (5) Tildelingskriteriet «Kvalitet» skulle evalueres ut fra leverandørenes løsningsforslag for skolen. I konkurransegrunnlaget var det angitt at løsningsforslaget måtte inneholde en generell beskrivelse av arealdisponering, kommunikasjonslinjer, universell utforming, situasjonsplan og utforming, samt enkle beskrivelser av konstruksjon, akustiske løsninger, arkitektonisk utforming og tekniske anlegg.
- (6) Kriteriet «Klima- og miljøhensyn» skulle evalueres ut fra «tilbyders konkrete tiltak for å redusere klimagassutslipp forårsaket av gjennomføringen av prosjektet» og «klimagassbudsjett for leveransen».
- (7) I kravspesifikasjonen punkt C.2.201 om bakgrunnen for prosjektet, var det angitt at «den gamle delen av skolen, Liofløyen mot vest, skal beholdes og renoveres». I punkt C.2.9 om rivningsarbeider var det blant annet angitt følgende:
- «Eksisterende fløy øst for brannvegg i Akse 7 rives inkl. bunnplategulv og fundamenter.*
- Ved rehabilitering av Lio-fløyen er følgende ønske fra Byggherre: Lagerrom nr. 1-212 kan vurderes ombygd til kjølerom».*
- (8) Den 21. oktober 2025 stilte Morgan AS følgende spørsmål til konkurransen:
- «I beskrivelsen står det en del skalkrav, blant annet at det skal sprinkles, løs masse brønner for energi [sic], integrert solavskjerming, nye tak overflater, nye vinduer og kledning i LIO fløyen og at alt annet enn LIO fløyen skal rives.*
- Kan vi tolke det slik at det tekniske skal kravene legges inn da det er ønskelig fra byggherrens side. Mens de byggetekniske skal kravene blir vektlagt under kriteriet miljø og kvalitet og kan da ikke tolkes som forbehold og føre til forkastelse? [...]?»*
- (9) Innklagede ga følgende svar:
- «Skalkrav for tekniske installasjoner må følges. For bygningskropp står tilbyder fritt til å levere gode forslag (som opplyst om på tilbudssynfaring)».*
- (10) Verken Morgan AS sitt spørsmål eller innklagedes svar ble formidlet til de øvrige leverandørene som hadde meldt interesse for konkurransen.
- (11) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede tre tilbud, fra Viking Bygg AS (heretter klager), Morgan AS og Skorve Entreprenør AS. Det ble gjennomført forhandlinger med samtlige leverandører.
- (12) Skorve Entreprenør AS hadde tilbudt et nybygg, hvor all bygningsmasse fra det tidligere skolebygget var revet.
- (13) I Morgan AS sitt tilbud var det i besvarelsen av tildelingskriteriet «Klima og miljø» angitt at mest mulig av eksisterende bygg skulle beholdes, og at det kun skulle rives det som var nødvendig for funksjon, tilgjengelighet og effektiv organisering av ny skole. Morgan AS sitt løsningsforslag innebar å rive om lag 24 prosent av bygningsmassen, istedenfor de rivningsarbeidene som var beskrevet i konkurransegrunnlaget, som var om lag 56

prosent av bygningsmassen. Den tilbudte løsningen var angitt å gi «en betydelig besparelse i klimagassutslipp».

- (14) Den 22. januar 2025 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt Skorve Entreprenør AS. Skorve Entreprenør AS hadde fått til sammen 89,5 poeng på de tre tildelingskriteriene. Morgan AS var rangert som nummer to med 88,2 poeng, og klager som nummer tre med 87,5 poeng.
- (15) Det fremgikk av en vedlagt evalueringsmatrise at Skorve Entreprenør AS hadde tilbudt en pris på om lag 111 millioner kroner inkl. mva. Klager og Morgan AS hadde tilbudt en pris på henholdsvis 113 millioner kroner inkl. mva. og 141 millioner kroner inkl. mva.
- (16) På tildelingskriteriet «Kvalitet» hadde Skorve Entreprenør AS oppnådd 40 poeng, mens klager og Morgan AS hadde oppnådd henholdsvis 36,2 og 34,5 poeng.
- (17) På tildelingskriteriet «Klima- og miljøhensyn» hadde leverandørene fått poeng utfra antall tonn CO₂-ekvivalenter (tCO₂e) over 50 til 60 år. Morgan AS sin løsning innebar 222 tCO₂e, noe som ga 30 poeng på kriteriet. Klager og Skorve Entreprenør AS hadde henholdsvis 907,5 og 1019 tCO₂e, noe som ga henholdsvis 21,9 og 19,5 poeng.
- (18) Klager påklaget tildelingsbeslutningen 28. januar 2026 og pekte på at valgte leverandør hadde tilbudt en løsning hvor hele skolebygget ble revet. Klager etterspurte også hvordan evalueringen av tildelingskriteriet «Klima- og miljøhensyn» hadde foregått.
- (19) Morgan AS påklaget tildelingsbeslutningen 30. januar 2026. Innklagede svarte 2. februar 2026 at klagen fra Morgan AS ikke ble tatt til følge. I klagesvaret forklarte innklagede blant annet:

«Morgan AS tuftar klaga på at det er avvik i levert løysingsforslag og anbud frå valt leverandør, frå beskrivelse. Det er klaga på at skalkrav er fravike i valt løysing.

Tokke kommune meiner dette kravet er oppløyst etter førespurnad frå Morgan AS. Dei spurte per telefon, samt påfygjande mail av 21.10.2025, om aktuelle skalkrav. Det blei då frå Tokke kommune svara ut at skalkrav for bygningskropp kan fravikes ved at tilbyder står fritt til å levere gode forslag. Tekniske skalkrav skulle framleis følgast, jmf. Vedlagt kopi av mail.

Morgan AS har då valt å bevare om lag alt eksisterande bygningsmasse, Skorve AS valte å rive alt. Tokke kommune meiner då at begge desse valte løysingane er godkjente og i samsvar med gode forslag. Klaga frå Morgan AS blir ikkje teke til følge».

- (20) Innklagede tok så klagen fra klager til følge ved brev 5. februar 2026. Innklagede skrev at man var enig i at valgte leverandørs tilbud skulle avvises på grunn av manglende oppfyllelse av kravene i konkurransegrunnlaget. Skorve Entreprenør AS' tilbud ble avvist samme dag som følge av vesentlige avvik.
- (21) Samme dag meddelte også innklagede til alle leverandørene at konkurransen var avlyst. Innklagede informerte om at det var mottatt to klager på tildelingsbeslutningen og at:

«Klaga er teke til følgje og Tokke kommune sit att med to anbod, der det beste anbodet er over 60 % høgare enn budsjett.

Tokke kommune vurderar budsjettoverskridinga som ein sjølvstendig avlysningsgrunn, noko som er uttrykkeleg fastsett i konkurransegrunnlaget punkt 1.3. Vår gjennomgang i samband med klagebehandling har elles avdekket at dei to attverande anbyderane har lagt forskjellige føresetnader til grunn for sine anbod og at anboda difor ikkje er samanliknbare. Vår vurdering er at forholda bare kan rettast ved å avlyse konkurransen og gjennomføre den på nytt.

Tokke kommune ser i tillegg eit behov for fleire presiseringar i kravspesifikasjonen, ein fornya vurdering av fleire av krav som er stilt og samt utforminga av tildelingskriteria med tilhøyrande dokumentasjonskrav».

- (22) Klager påklaget avlysningen 6. februar 2026. Innklagede opprettholdt avlysningen 18. februar 2026.
- (23) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 20. februar 2026. Klagebehandling startet 2. mars 2026, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.
- (24) Nemndsmøte i saken ble avholdt 10. august 2026.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (25) Innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise Morgan AS sitt tilbud som følge av vesentlige avvik. Morgan AS tilbød ikke rivning av eksisterende bygg i samsvar med det som var etterspurt i konkurransegrunnlaget. Avvik fra krav om rivning endrer prosjektets karakter, og påvirker både pris, miljø og den tekniske løsningen. Avviket må anses som vesentlig.
- (26) Innklagede har brutt regelverket ved å evaluere klagers tilbud sammen med de to øvrige tilbudene, som bygger på andre forutsetninger enn de som ble lagt til grunn i konkurransegrunnlaget. Tilbudene var dermed ikke sammenliknbare. Miljøvurderingen ble gjennomført på ulikt grunnlag, i strid med likebehandlingsprinsippet.
- (27) Innklagede hadde ikke saklig grunn til å avlyse konkurransen. Feilen kunne vært rettet ved avvisning av tilbudene som inneholdt vesentlige avvik, og ved deretter å evaluere gjenværende tilbud.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (28) Det var ikke grunnlag for å avvise tilbudet til Morgan AS. Tilbudet inneholdt riktignok et avvik fra konkurransegrunnlagets krav om at eksisterende fløy øst for brannvegg i akse 7 skulle rives. Avviket synes imidlertid å skyldes at innklagede i kommunikasjon med Morgan AS har gitt uttrykk for at leverandøren «*står fritt til å levere gode forslag (som opplyst på tilbudsbehandling)*» når det gjelder bygningskroppen. Dette svaret må tolkes slik at kravene som var stilt til bygningskroppen i konkurransegrunnlaget, ikke var absolutte. Det er ikke grunnlag for å avvise tilbud fra en leverandør som har forholdt seg til retningslinjer gitt av oppdragsgiveren.
- (29) Etter tilbudsfristen ble det avdekket at svaret om at absolutte krav kunne fravikes, som ble gitt til Morgan AS, ikke var kommunisert til alle leverandørene. Feilen innebærer et

klart brudd på likebehandlingsprinsippet, og medførte at Morgan AS sitt tilbud var basert på andre forutsetninger enn de øvrige tilbudene. Dette gir et selvstendig grunnlag for å avlyse konkurransen.

- (30) Innklagede er enig i at det forelå feil ved tilbudsevalueringen. Siden ett av tilbudene bygget på andre forutsetninger enn de to andre, var ikke tilbudene sammenliknbare. Når det imidlertid ikke var grunnlag for å avvise dette tilbudet, kunne feilen kun rettes ved å avlyse konkurransen.
- (31) Det forelå saklig grunn til å avlyse konkurransen. I tillegg til feilene som ledet til at Morgan AS sitt tilbud bygget på andre forutsetninger enn de øvrige tilbudene uten at det var grunnlag for å avvise tilbudet, foreligger det en rekke forhold som både enkeltvis og samlet gir saklig grunn til avvisning. Etter avvisningen av Skorve Entreprenør AS var de to gjenværende tilbudene henholdsvis 30 millioner kroner og 10 millioner kroner over budsjettet for anskaffelsen. Det var presisert i konkurransegrunnlaget at budsjettoverskridelser kunne føre til avlysning. Det foreligger også flere uklarheter i konkurransegrunnlaget, blant annet i forbindelse med miljøkriteriet. Endelig ønsker innklagede å gjøre endringer i kravspesifikasjonen, blant annet krav til bygningskroppen og ved å fravike kravet om å beholde Lio-fløyen. Disse endringene av absolutte krav vil utvilsomt utgjøre vesentlige endringer av konkurransegrunnlaget, og vil kreve at konkurransen avlyses.

Klagenemndas vurdering:

- (32) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder rehabilitering og ombygging av skolebygg, som er en bygge- og anleggsanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 80 millioner kroner inkl. 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.
- (33) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å avlyse konkurransen.
- (34) Det følger av forskriften § 25-4 (1) at oppdragsgiveren kan avlyse konkurransen dersom det foreligger «*saklig grunn*».
- (35) Det sentrale for om det foreligger en «*saklig grunn*», er om avlysningen etter en totalvurdering anses saklig begrunnet, se HR-2019-1801-A, avsnitt 86. I en slik totalvurdering er det rom for å ta i betraktning både subjektive og objektive forhold. Vurderingen skal foretas med utgangspunkt i situasjonen på tidspunktet for avlysning, se HR-2019-1801-A, avsnitt 100.
- (36) Terskelen for når det foreligger saklig grunn til å avlyse en konkurranse, er i utgangspunktet lav. Det avgjørende er at avlysningen hviler på fullt ut forsvarlige vurderinger. Det skal blant annet legges vekt på tidspunktet for når avlysningen skjer, hvilke omstendigheter som utløste avlysningen, og hva oppdragsgiver ønsket å oppnå med den, se LE-2021-185098. Det kan foreligge saklig grunn til å avlyse selv om oppdragsgiveren har gjort en feil, se HR-2019-1801-A, avsnitt 85 med henvisning til EFTA-domstolens sak E-16/16, avsnitt 106. I nevnte LE-2021-185098 uttalte

lagmannsretten at det senere i tidsforløpet stilles strengere krav til at begrunnelsen for og formålet med avlysningen samlet sett er saklig.

- (37) I den foreliggende saken ble kontrakt opprinnelig tildelt Skorve Entreprenør AS. Tilbudet til Skorve Entreprenør AS ble så avvist som følge av vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene, fordi tilbudet inneholdt avvik fra krav om at deler av eksisterende bygningsmasse skulle beholdes. Det er ikke omtvistet at avvisningen var korrekt.
- (38) Innklagede har begrunnet avlysningen med (i) at det etter avvisningen av det vinnende tilbudet, kun gjenstod tilbud som overskred budsjett, og (ii) at de to gjenværende tilbudene bygget på ulike forutsetninger og ikke var sammenliknbare. Innklagede har i tillegg ønsket å gjøre endringer i kravspesifikasjonen og utformingen av tildelingskriteriene.
- (39) Klagenemnda tar først stilling til om det at de to gjenværende tilbudene bygget på ulike forutsetninger, ga innklagede «*saklig grunn*» til å avlyse konkurransen.
- (40) Det følger av de grunnleggende prinsippene i loven § 4 at oppdragsgiveren har plikt til å behandle alle leverandørene likt gjennom hele konkurransen. Konkurransen skal gjennomføres på en måte som er forutsigbar, og leverandørene skal kunne stole på at den informasjonen de får fra oppdragsgiver er riktig, se klagenemndas avgjørelse i sak 2023/1017, avsnitt 57. Forskriften § 14-2 er et utslag av disse prinsippene. Bestemmelsen forbyr oppdragsgiver å foreta «*vesentlige*» endringer av konkurransegrunnlaget før tilbudsfristen, og påbyr oppdragsgiveren å sende alle rettelser, suppleringer og endringer til alle leverandører som har mottatt konkurransegrunnlaget.
- (41) Dersom bakgrunnen for at tilbudene var utformet på ulikt grunnlag er at leverandørene ikke har hatt lik tilgang på den samme informasjonen, kan innklagede ha brutt de grunnleggende prinsippene beskrevet ovenfor. Dersom oppdragsgiver har gjort feil som fører til at de grunnleggende prinsippene kun kan overholdes ved at konkurransen avlyses og gjennomføres på nytt, vil dette kunne utgjøre en saklig grunn for å avlyse konkurransen.
- (42) Klagenemnda ser først på hva som fremgikk av anskaffelsesdokumentene med hensyn til tilbudenes innhold og utforming. Det avgjørende ved tolking av anskaffelsesdokumenter, er hvordan de vil forstås av en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør, se HR-2025-1098-A, avsnitt 44-46.
- (43) I konkurransegrunnlaget og i kravspesifikasjonen var det angitt at Lio-fløyen «*skal beholdast og renoverast*». I kravspesifikasjonens del om rivningsarbeider var det videre angitt at «*eksisterende fløy øst for brannvegg i Akse 7 rives inkl. bunnplate/gulv og fundamenter*». Det er naturlig å lese ordlyden i konkurransegrunnlaget og kravspesifikasjonen slik at Lio-fløyen skulle bevares, og at fløyen øst for brannvegg i akse 7 skulle rives.
- (44) Før tilbudsfristen stilte Morgan AS et spørsmål om forholdet mellom tekniske skal-krav og byggetekniske krav, se sakens bakgrunn avsnitt 7. Innklagede svarte at skal-krav til tekniske installasjoner måtte følges, og at «*for bygningskropp står tilbyder fritt til å levere gode forslag (som opplyst om på tilbodssynfaring)*». Innklagedes svar ga inntrykk av at krav til bygningskropp, som for eksempel krav om å beholde eller rive deler av

eksisterende bebyggelse, ikke måtte oppfylles i tilbudet. Svaret avviker altså fra det som fulgte av en naturlig språklig forståelse av ordlyden i konkurransegrunnlaget og kravspesifikasjonen, hvor det var angitt hvilke deler som skulle rives og beholdes.

- (45) Det kan gjøres avklaringer i konkurransegrunnlaget gjennom spørsmål og svar, jf. forskriften § 14-2 andre ledd. Innklagedes svar til Morgan AS ble imidlertid ikke formidlet til de andre leverandørene i konkurransen, og det kan derfor ikke anses som en endring av konkurransegrunnlaget, se til sammenlikning klagenemndas avgjørelse i sak 2023/1017, avsnitt 44-46 med videre henvisninger. Klagenemnda finner det videre klart at innklagede har brutt likebehandlingsprinsippet ved kun å gi opplysninger om tilbudsutformingen til én leverandør, jf. § 4. Spørsmålet er om bruddet på likebehandlingsprinsippet ga innklagede en «saklig grunn» til å avlyse konkurransen.
- (46) I Morgan AS sitt tilbud var det beskrevet en løsning hvor man skulle «*beholde mest mulig av eksisterende bygg og rive kun det som er nødvendig for funksjon, tilgjengelighet og effektiv organisering av ny skole*». I tilbudet var det opplyst om at løsningen innebar å rive om lag 24 prosent av eksisterende bygningsmasse, istedenfor den løsningen som var beskrevet i konkurransegrunnlaget, som innebar at om lag 56 prosent av bygningsmassen ble revet. Morgan AS hadde opplyst om at den tilbudte løsningen «*gir dermed en betydelig besparelse i klimagassutslipp*».
- (47) Ettersom konkurransegrunnlaget ikke ble endret gjennom innklagedes svar til Morgan AS, var svaret klart misvisende. Svaret medførte at Morgan AS sitt tilbud bygget på andre forutsetninger enn de andre tilbudene i konkurransen. Når tilbudene ikke bygger på de samme forutsetningene, er de heller ikke sammenliknbare i evalueringen. Dette illustreres blant annet ved at det fremgår av Morgan AS sitt tilbud at valget om ikke å rive i henhold til kravene som var stilt i konkurransegrunnlaget, ga en konkurransefordel i form av en «*betydelig besparelse*» i klimagassutslipp. Siden Morgan AS forholdt seg til svaret de fikk fra innklagede, var det ikke grunnlag for å avvise Morgans tilbud på grunn av avvik.
- (48) Når tilbudene ikke er sammenliknbare, og dette skyldes forhold på innklagedes side, kan ikke innklagede overholde de grunnleggende prinsippene på noen annen måte enn ved å avlyse konkurransen. Dette ga dermed innklagede en «saklig grunn» til å avlyse konkurransen.
- (49) Klagenemnda har kommet til at innklagede hadde «saklig grunn» til å avlyse konkurransen, jf. § 25-4. Klagers anførsel fører ikke frem. Nemnda finner det derfor ikke nødvendig å ta stilling til klagers øvrige anførsler.

Konklusjon:

Tokke kommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Hanne S. Torkelsen

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur