



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av leverandør. Kvalifikasjons-/dokumentasjonskrav.

Anskaffelsen gjaldt rammeavtale om leie av multifunksjonsmaskiner (MFP). Klager ble først tildelt kontrakt, men deretter avvist fra konkurransen på grunn av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om erfaring fra sammenlignbare oppdrag. Klager anførte at avvisningen var urettmessig. Klagers anførsel førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 22. september 2026 i sak 2026/0956

Klager: iteam NORGE AS

Innklaget: OFA IKS

Klagenemndas

medlemmer: Bjørn Berg, Alf Amund Gulsvik og Wenche Sædal

Bakgrunn:

- (1) OFA IKS (heretter *innklagede*) kunngjorde 17. februar 2026 en åpen anbudskonkurranse for leie av multifunksjonsmaskiner (MFP). Rammeavtalen hadde en varighet på to år med opsjon på ytterligere to år. Anskaffelsens årlige verdi var estimert til 10-15 millioner kroner ekskl. mva., med en totalverdi på 200 millioner kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 16. mars 2026.
- (2) Anskaffelsen gjaldt en rammeavtale om leie av multifunksjonsmaskiner (MFP) som skulle understøtte sikker utskrift og være fullt kompatibel med oppdragsgivernes valgte programvare for utskrifts- og dokumenthåndtering. Rammeavtalen omfattet ikke programvaren, men skulle imidlertid inkludere all nødvendig service og vedlikehold.
- (3) Behovet var videre spesifisert gjennom krav i kravspesifikasjonen hvor blant annet følgende krav fremgikk:

«2.10. Leveringsbistand

Leverandøren har ansvar for å levere, plassere, melde fra til IKT oppdragsgiver, og installere multifunksjonsmaskinen på anvist sted. Installasjonen skal inkludere tilkobling til strøm og nettverk, testing av funksjonalitet (utskrift, skanning, kopiering), og fjerning av emballasje.

(...)

2.11. Flytting av multifunksjonsmaskiner

Leverandøren skal tilby flytting av multifunksjonsmaskiner mellom oppdragsgivers lokasjoner ved behov. Flytting skal inkludere demontering, transport, gjeninstallering, testing og tilkobling til nettverk. Krav i Leveringsbistand (punkt 2.10) gjelder tilsvarende ved flytting.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

(...)

2.12. Retur av multifunksjonsmaskiner

Leverandøren skal kostnadsfritt hente og returnere multifunksjonsmaskiner ved utløp av leieperiode, ved oppsigelse eller ved bytte av maskin. Retur skal inkludere fysisk fjerning, avinstallering, sletting av data, og miljømessig håndtering av emballasje og maskinkomponenter.

Leverandøren skal dokumentere at maskinen er slettet i henhold til ISO/IEC 15408 (Common Criteria).»

- (4) Det var stilt flere kvalifikasjonskrav i kunngjøringen. Under krav til tekniske og faglige kvalifikasjoner, var det blant annet stilt følgende krav til erfaring:

«Leverandøren skal ha erfaring fra sammenlignbare oppdrag».

- (5) Kvalifikasjonskravets dokumentasjonskrav var formulert slik:

«Beskrivelse av leverandørens 3 mest relevante oppdrag i løpet av de siste tre årene. Beskrivelsen må inkludere angivelse av oppdragsgiver, kontaktperson med telefon og e-post, tidspunkt for utførelse, verdi/omfang samt beskrivelse av leveransen. Det er leverandørens ansvar å dokumentere relevans gjennom beskrivelsen. Vedlegg 7 kan benyttes.»

- (6) I Vedlegg 7 kunne leverandørene fylle ut opplysninger for tre referanser. Referanseskjemaene var utarbeidet slik:

Oppdragsgiver	
Kontaktperson	
Telefon	
E-post	
Tidspunkt	
Verdi/omfang	
Beskrivelse av leveransen	

- (7) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede OFA IKS tilbud fra fire leverandører, herunder fra iteam NORGE AS (heretter *klager*) og Canon Business Center Vestfold Telemark.

- (8) Klagers tilbud inneholdt tre ulike referanseprosjekter. Referanseprosjekt nr. 1 gjaldt levering av en printløsning bestående av ca. 10 multifunksjonsmaskiner. Maskinene inngikk i en helhetlig tjenestemodell hvor maskinvare, rutinemessig service og programvareoppdateringer var inkludert. Årlig estimert pris var på 290 000 kroner. Referanseprosjekt 2 gjaldt levering av en landsdekkende print-løsning bestående av ca. 30 multifunksjonsmaskiner og hadde en årlig estimert pris på 3 millioner kroner. Leveransen var strukturert som en tjeneste, hvor maskinvare, service og sikker utskrift var inkludert. Referanseprosjekt 3 gjaldt levering av en komplett IT-driftstjeneste til fem kommuner. Prosjektet omfattet konsolidering av IT-infrastruktur, skybasert driftsplattform, sikkerhetsløsninger og brukerstøtte for ca. 4 900 brukere fordelt på 54 lokasjoner. Denne kontrakten hadde en årlig estimert verdi på 12 millioner kroner.
- (9) Den 9. april 2026 ble leverandørene informert om at kontrakten var tildelt klager.
- (10) Tildelingen ble påklaget av Canon Business Center Vestfold Telemark i brev 16. april 2026.
- (11) Innklagede tok klagen til følge og avviste klager fra konkurransen 20. april 2026 for manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskrav om sammenlignbar erfaring. Innklagede ga følgende begrunnelse for avvisningen:

«OFA har gjennomført en ny kvalifikasjonsvurdering av teknisk og faglig kvalifikasjon for Iteam sitt innkomne tilbud i henhold til anskaffelsesforskriften (FOA) del III og konkurransegrunnlaget for rammeavtale om leie av multifunksjonsmaskiner. Etter en samlet vurdering av Iteams tilbud og tilhørende referansedokumentasjon, har OFA konkludert med at Iteam ikke oppfyller kvalifikasjonskravet om dokumentert erfaring fra tre sammenlignbare oppdrag, jf. FOA § 16-5 (1) jf. § 16-6 og konkurransegrunnlagets kvalifikasjonskrav. Dette innebærer at OFA har plikt til å avvise Iteam som tilbyder, jf. FOA § 24-2 (1) bokstav a.

Opplysning om hvilke forhold som er lagt til grunn

Ved vurderingen er det lagt til grunn følgende:

•Referanseprosjekt 3 (Kystriket) omfatter kun leveranse av sikker print/software som del av en overordnet IT-driftstjeneste, og ikke fysisk leveranse, utrulling eller livsløpsoppfølging av multifunksjonsmaskiner. Kystriket har gjennomført eget anbud for fysiske MFP, og kontrakt er tildelt annen leverandør. Referanseprosjekt 3 kan derfor ikke anses som et sammenlignbart oppdrag for denne anskaffelsen.

(...)

Konkurransegrunnlaget stiller krav om at tilbyder skal dokumentere erfaring fra tre sammenlignbare oppdrag, ved drift av maskinpark som innebærer at leveransen omfatter fysiske multifunksjonsmaskiner med tilhørende tjenester. Referanseprosjekt 3 er ikke relevans for den aktuelle avtalen, da det kun gjelder programvare og ikke fysisk MFP-leveranse. Etter en helhetlig vurdering oppfyller Iteam derfor ikke dette kravet.»

- (12) Innklagede tildelte deretter Canon Business Center Vestfold Telemark kontrakten 22. april 2026. I meddelelsen om omgjøring av tildeling informerte innklagede samtidig om

at tilbudene til de resterende leverandørene var avvist på grunn av vesentlige mangler ved tilbudene.

- (13) Klager klaget på avvisningsbeslutningen i brev 22. april 2026.
- (14) Innklagede tok ikke klagen til følge og opprettholdt avvisningen i brev 27. april 2026.
- (15) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 29. april. Klagebehandling startet samme dag, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.
- (16) Nemndsmøte i saken ble avholdt 21. september 2026.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (17) Innklagede har brutt regelverket ved å avvise klager. Avvisningen er begrunnet med at klager ikke oppfyller kvalifikasjonskravet om erfaring fra «*sammenlignbare oppdrag*». Klagers tilbud inneholder imidlertid opplysninger som dokumenterer at kravet er oppfylt. Innklagede har for det første ikke tatt tilstrekkelig hensyn til leverandørens samlede dokumenterte erfaring. Videre har innklagede lagt for liten vekt på kompleksiteten i referanseprosjektene til klager og erfaringen med å kunne levere sikre og integrerte utskriftsløsninger. Innklagedes tolkning av kvalifikasjonskravet tar heller ikke hensyn til at anskaffelsen gjelder en rammeavtale med løpende avrop fra oppdragsgiverne, og ikke en enkeltstående leveranse. Innklagedes tolkning av kvalifikasjonskravet begrenser videre konkurransen til et fåtall leverandører og er dermed i strid med regelverkets formål om å sikre effektiv konkurranse. Avvisningen er derfor urettmessig.
- (18) Innklagede har i avvisningen lagt til grunn at kravet til «*sammenlignbare oppdrag*» forutsetter fysisk levering og livsløpsansvar for multifunksjonsmaskinene. Dette kravet fremgår ikke av konkurransegrunnlaget. Oppdragsgiver har foretatt en innskjerping av kvalifikasjonskravet i selve vurderingsfasen, i strid med prinsippene om forutberegnelighet og gjennomsiktighet, jf. anskaffelsesloven § 4 og klagenemndas praksis.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (19) Det foreligger ingen rettslige mangler ved avvisningen av klager fra konkurransen. Klager oppfylte ikke kvalifikasjonskravet om erfaring, og innklagede var derfor forpliktet til å avvise klager. Klager har ikke dokumentert relevant erfaring gjennom tre referanseprosjekter for «*sammenlignbare oppdrag*». Referanseprosjekt 3 gjelder sikker print/software som del av en overordnet IT-driftstjeneste. Det er ikke et oppdrag som gjelder leie av multifunksjonsmaskiner (MFP) som skal understøtte sikker utskrift og være fullt kompatible med oppdragsgivernes valgte programvare for utskrifts- og dokumenthåndtering.
- (20) Klager oppfyller heller ikke kvalifikasjonskravet hvis det skal bedømmes på grunnlag av en skjønnsmessig helhetsvurdering. De to resterende referanseprosjektene gjelder leie av multifunksjonsmaskiner. Kontraktene er imidlertid vesentlig mindre enn den innklagede skal inngå. Referanseprosjekt 1 gjelder ca. 10 maskiner og referanseprosjekt 2 gjelder ca. 30 maskiner. Årlig verdi på referanseoppdragene er henholdsvis 290 000 kr og 3

millioner kroner. Til sammenligning gjelder denne anskaffelsen 1500 enheter med en anslått årlig verdi på 10-15 millioner kroner.

Klagenemndas vurdering:

- (21) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder rammeavtale om leie av multifunksjonsmaskiner (MFP) som er en vare- og tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 200 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.
- (22) Klagenemnda skal i det følgende ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å avvise klager fra konkurransen for manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om erfaring.
- (23) Det følger av forskriften § 24-2 (1) bokstav a at oppdragsgiver «*skal*» avvise en leverandør som «*ikke oppfyller kvalifikasjonskravene*».
- (24) Utgangspunktet for tolkningen av kvalifikasjonskravene, er hvordan en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør forstår ordlyden i de oppstilte krav. Ved fastleggelsen av innholdet kan det være nødvendig å tolke og utfylle det generelle kvalifikasjonskravet med andre objektive momenter om hva kontrakten går ut på. I den forbindelse vil også ordlyden i dokumentasjonskravet være av betydning, jf. blant annet klagenemndas avgjørelse i sak 2022/909 avsnitt 34 flg. Det kan imidlertid ikke legges til grunn en snevrere eller videre forståelse av kravene enn hva en samlet vurdering av konkurransegrunnlaget gir grunnlag for, og det kan ikke innfortolkes krav som ikke fremgår av konkurransegrunnlaget, se HR-2022-1964-A (Flage Maskin) avsnitt 51 og EU-domstolens avgjørelse i C-27/15 (Pippo Pizzo) avsnitt 35 flg.
- (25) Klager ble først vurdert som kvalifisert og tildelt kontrakten. Innklagede har etter klage foretatt en ny kvalifikasjonsvurdering og avvist klager. Klagenemnda forstår klagers anførsel slik at innklagede ved den andre kvalifikasjonsvurderingen har foretatt en innskjerping av kvalifikasjonskravet, i strid med regelverket.
- (26) Det følger av forskriften § 25-1 (4) at dersom oppdragsgiver finner «*at beslutningen om valg av leverandør er i strid med forskriften, kan beslutningen omgjøres frem til kontrakten er inngått*». Ordlyden «*i strid med forskriften*» tilsier i utgangspunktet at det kun er brudd på forskriften som kan gi en oppdragsgiver rett til å omgjøre en tildelingsbeslutning. Bestemmelsen må imidlertid tolkes slik at brudd på anskaffelsesloven også kan gi grunnlag for omgjøring. Denne forståelsen er også lagt til grunn i praksis, jf. LH-2021-58587 og klagenemndas avgjørelse i 2018/258 avsnitt 48.
- (27) Klagenemnda har i flere tidligere saker uttalt seg om adgangen til å korrigere ulovlige tildelinger. I disse sakene har klagenemnda lagt til grunn at oppdragsgiver skal rette opp feil, men at en lovlig tildelingsbeslutning ikke kan annulleres ut fra en endret skjønnsmessig vurdering, jf. klagenemndas avgjørelse i sak 2010/114 avsnitt 42.
- (28) Klagenemnda skal videre ta stilling til om den første kvalifikasjonsvurderingen er i strid med regelverket.

- (29) I denne saken er det aktuelle kvalifikasjonskravet at *«leverandøren skal ha erfaring fra sammenlignbare oppdrag»*. Som dokumentasjon skulle leverandøren oppgi en *«beskrivelse av leverandørens 3 mest relevante oppdrag i løpet av de siste tre årene. Beskrivelsen må inkludere angivelse av oppdragsgiver, kontaktperson med telefon og e-post, tidspunkt for utførelse, verdi/omfang samt beskrivelse av leveransen»*.
- (30) En naturlig språklig tolkning av kvalifikasjonskravet *«sammenlignbare oppdrag»* tilsier at leverandøren må dokumentere erfaring fra to eller flere tidligere oppdrag som er tilstrekkelig lik den aktuelle kontrakten til at erfaringen gir et grunnlag for å vurdere leverandørens gjennomføringsevne. Ordlyden *«sammenlignbare»* forutsetter en større grad av likhet enn et krav om *«relevant»* erfaring, samtidig som det ikke kan forstås som et krav om erfaring fra oppdrag som er *«tilsvarende»* den aktuelle kontrakten. Ved vurderingen skal det ses hen til oppdragets innhold, omfang og arbeidsmåte.
- (31) Ordlyden *«sammenlignbare oppdrag»* gir også oppdragsgiver et visst handlingsrom i vurderingen av om leverandøren oppfyller kvalifikasjonskravet. Denne skjønnsutøvelsen kan i begrenset grad overprøves rettslig, jf. LH-2016-48643. Utøvelse av skjønn innebærer at det innenfor oppdragsgivers handlingsrom kan være flere lovlige konklusjoner. Det som kan prøves er om innklagedes vurdering er gjort innenfor de rammer som kvalifikasjonskravet angir og ellers er i samsvar med de grunnleggende prinsippene i loven § 4, se HR-2022-1964-A (Flage Maskin) avsnitt 54.
- (32) Det er ikke presisert i kvalifikasjonskravet hva *«sammenlignbare oppdrag»* innebærer, og kravet må da tolkes i samsvar med de retningslinjene Høyesterett har trukket opp. Det følger av denne klargjøringen at kvalifikasjonskravet skal tolkes objektivt. Kravet må videre leses i lys av oppdraget det konkurreres om. Innklagede har ikke angitt at enkelte momenter skal tillegges avgjørende vekt.
- (33) Anskaffelsesdokumentene viser at kjernen i rammeavtalen er levering og drift av multifunksjonsmaskiner som skal understøtte sikker utskrift og være fullt kompatible med oppdragsgivernes valgte programvare for utskrifts- og dokumenthåndtering. Videre omfatter anskaffelsen all nødvendig service og vedlikehold av multifunksjonsmaskinene. Ut fra det samlede konkurransegrunnlaget er det klart at erfaring med fysisk levering og livsløpsansvar av multifunksjonsmaskiner utgjør kjernen av anskaffelsen og dermed også den sentrale erfaringen ved vurderingen.
- (34) Innklagede har ikke fremlagt dokumentasjon for den første kvalifikasjonsvurderingen. Ovenfor nemnda har innklagede forklart at den første tildelingen var i strid med forskriften, ettersom klager ikke kan anses som kvalifisert da de ikke har dokumentert tilstrekkelig erfaring fra sammenlignbare oppdrag.
- (35) I referanseprosjekt 1 dokumenterte klager erfaring med levering av 10 multifunksjonsmaskiner. Maskinene inngikk i en helhetlig tjenestemodell som omfattet levering av maskinvare, løpende service og programvareoppdateringer. Referanseprosjekt 2 gjaldt en landsdekkende printløsning bestående av om lag 30 multifunksjonsmaskiner. Også denne leveransen var organisert som en tjeneste der maskinvare, service og sikker utskrift inngikk. Årlig estimert pris var på henholdsvis 290 000 kroner og 3 millioner kroner.
- (36) Referanseprosjekt 3 viser erfaring med levering av sikker print/software som del av en overordnet IT-driftstjeneste, men ikke fysisk leveranse, utrulling eller livsløpsoppfølging

av multifunksjonsmaskiner. Prosjektet gjelder en komplett IT-driftstjeneste til fem kommuner og omfatter konsolidering av IT-infrastruktur, skybasert driftsplattform, sikkerhetsløsninger og brukerstøtte for ca. 4 900 brukere fordelt på 54 lokasjoner. Prosjektets omfang og det forhold at flere kommuner er involvert, tilsier at referanseprosjektet har en betydelig grad av kompleksitet. Oppdraget har også en årlig verdi på 12 millioner ekskl. mva. Referanseprosjektet er i omfang og verdi ganske lik den aktuelle rammeavtalen. Oppdraget gjelder imidlertid noe annet enn fysisk levering av multifunksjonsmaskiner. Referanseprosjekt 3 omfatter kun overordnet IT-driftstjeneste uten levering og montering av multifunksjonsmaskiner. Referanseprosjekt 3 skiller seg dermed vesentlig fra den aktuelle kontrakten, både når det gjelder innhold og arbeidsmåte.

- (37) Den aktuelle rammeavtalen gjelder en omfattende maskinpark med over 1500 maskiner med en årlig estimert verdi på 10-15 millioner kroner. Referanseprosjekt 1 og 2 har et betydelig mindre omfang enn gjeldende rammeavtale. Størrelsen på referanseprosjektene 1 og 2 vil trolig ikke være større enn de enkelte avropene under den foreliggende rammeavtalen. Klagenemnda vurderer at det ikke er tilstrekkelig å vise til erfaring fra avtaler som kun tilsvarer størrelsen på de enkelte avropene i den aktuelle anskaffelsen, se til sml. klagenemndas avgjørelse i sak 2024/1470 avsnitt 28-29.
- (38) Klagenemnda vurderer at ingen av klagers referanseprosjekter, verken hver for seg eller samlet, dokumenterer erfaring fra oppdrag i det omfang anskaffelsen gjelder. Referanseprosjekt 1 og 2 gjelder leie av multifunksjonsmaskiner. Kontraktene er imidlertid vesentlig mindre enn den innklagede skal inngå. Hverken referanseprosjekt 1 eller 2 gjelder oppdrag av sammenlignbar størrelse med den aktuelle rammeavtalen, verken målt i antall maskiner eller i kontraktsverdi. Selv dersom volumet og kontraktsverdien for de to referanseprosjektene vurderes samlet, er omfanget fortsatt langt mindre enn det som skal leveres under den aktuelle rammeavtalen. Den tredje referansen viser erfaring med komplekse leveranser av en sammenlignbar verdi, men gjelder imidlertid ikke fysisk leveranse og service på maskinene. Klager har ikke dokumentert erfaring fra oppdrag av sammenlignbart omfang og innklagede kunne ikke lovlig ha kommet til at klager var kvalifisert.
- (39) Klagenemnda er etter dette kommet til at den første kvalifikasjonsvurderingen var i strid med regelverket. Innklagede hadde dermed rett og plikt til å omgjøre valg av leverandør, jf. forskriften § 25-1 (4).
- (40) Innklagede har ikke brutt regelverket ved å avvise klager fra konkurransen, jf. forskriften § 24-2 (1) bokstav a).

Konklusjon:

OFA IKS har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å avvise klager for manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om tekniske og faglige kvalifikasjoner.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Alf Amund Gulsvik

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur