



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avlysning/totalforkastelse. Saklig klageinteresse. Ulovlig direkte anskaffelse.

Innklagede gjennomførte en anskaffelse av konsulentoppdrag for kartlegging og vurdering av naturmangfold i Kragerø kommune. Klager anførte at innklagede hadde brutt anskaffelsesregelverket ettersom det forelå flere feil i konkurransen, at konkurransen skulle vært avlyst, og at innklagede hadde forsøkt å gjennomføre en ulovlig direkte anskaffelse. Mens saken var til behandling i Klagenemnda for offentlige anskaffelser, avlyste innklagede konkurransen. Klager opprettholdt sine anførsler og anførte i tillegg at innklagede hadde avlyst konkurransen på ulovlig grunnlag. Klagenemnda kom til at innklagede ikke hadde brutt anskaffelsesregelverket ved å avlyse konkurransen, og at det ikke forelå en ulovlig direkte anskaffelse. Klagers øvrige anførsler ble ikke behandlet.

Klagenemndas avgjørelse 17. september 2026 i sak 2026/1169

Klager: Skogvennlig-Skåtøy Wouter Mijland

Innklaget: Kragerø kommune

Klagenemndas

medlemmer: Tarjei Bekkedal, Hallgrim Fagervold og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

- (1) Kragerø kommune (heretter *innklagede*) inviterte den 10. april 2026 åtte leverandører til å delta i en begrenset anbudskonkurranse for anskaffelse av konsulentoppdrag for kartlegging og vurdering av naturmangfold i Kragerø kommune. Anskaffelsens verdi var estimert til 520 875 kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 27. april 2026.
- (2) Av bakgrunnen for anskaffelsen, fremgikk det blant annet at det var ønskelig å kartlegge naturmangfoldet etter «NiN 3.0 vår, sommer og høst 2026». Det fremgikk også at innklagede hadde fått tildelt midler for å iverksette lokale tiltak for å ivareta naturmangfoldet. De tildelte midlene måtte brukes i 2026. Det var derfor ønskelig å få utført oppdraget snarest mulig.
- (3) Det skulle samles innspill om flere ulike kartleggingsområder, og gjøres en «[v]urdering av kartleggingsresultater for å gi grunnlag for en fremtidig kommunedelplan for naturmangfold (samt evt. lokale tiltak som skjøtsel, restaurering, osv.)». I tillegg skulle leverandør kartlegge «naturmangfold i de utvalgte områdene». Oppdraget skulle ferdigstilles 15. november 2026.
- (4) Det var i konkurransegrunnlaget angitt flere «Krav til tilbudet»:

«Arbeidsopplegg. Tilbudet skal beskrive et arbeidsopplegg for å løse oppdraget som er beskrevet ovenfor. Dette innbefatter forslag til dekningskart for oppdraget, det vil si hvilke arealer det skal gjøres en utvalgskartlegging etter Miljødirektoratets instruks.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

Kompetanse. Oppdraget forutsetter at minst en nøkkelperson i oppdraget skal ha praktisk erfaring med naturtypekartlegging basert på Natur i Norge versjon 2 (NiN2) og god kjennskap med kursdeltakelse i kartleggingsinstrukser for marine og limniske naturtyper basert på Natur i Norge 3.0 (NiN). Alle kartleggerne skal ha et minimum av NiN kompetanse og generell naturfaglig kompetanse. Oversikt over nevnte fagkompetanse og erfaring for medarbeiderne som skal gjennomføre oppdraget skal framgå av tilbudet

[...]

Leverandøren bør ha eller være i gang med tredjeparts sertifisert miljøledelsessystem.

Reisevirksomhet for å løse oppdraget bør foretas med kollektiv og eller fossilfri transport.

Honorar og prisoppsett. Oppdraget timehonoreres etter medgått tid i henhold til timesatser i tilbudet. Det bes om et overslag over antatt timeforbruk fordelt på de aktuelle medarbeiderne og oppgaveløsningene. Overslaget skal angi en totalramme spesifikt for oppdraget.»

- (5) Tildelingskriteriene for oppdraget var angitt slik:

«Tildelingskriterier for oppdraget er:

- *Kompetanse på tilbudt personell, samt fordeling av arbeidet på disse*
- *Oppgaveforståelse og løsningsforslag og pris*
- *Miljø*

Ved vurdering av tilbudene vektet kompetanse med 30%, oppgaveforståelse/løsningsforslag med 30 %, miljø 10 %, og pris med 20 %».

- (6) Klager stilte spørsmål i forkant av tilbudsfristen om kartløsninger var etterspurt:

«Er det inkludert en metodikk for "digital planstøtte" i forespørselen? Dette innebærer blant annet forvaltningsmatriser som kobler naturtyper (med hjelp av Qgis) direkte mot planstatus (planvask) og juridiske føringer som Rundskriv T-2/16.»

- (7) Innklagede besvarte spørsmålet benektet og at det kun var ønskelig med gjennomføring av en «ren NiN kartlegging».
- (8) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede to tilbud, fra Skogvennlig-Skåtøy Wouter Mijland (heretter *klager*), og et felles tilbud fra Miljøfaglig Utredning AS og Biota Naturkompetanse AS.
- (9) Av tilbudet til Miljøfaglig Utredning AS og Biota Naturkompetanse AS var det blant annet opplyst følgende under «*Miljø*»:

«For kartleggerne på land vil det være nødvendig med tre biler for effektiv kartlegging. Av disse vil én bil være el-bil, og to biler være fossilbil. For kartleggerne til marint vil det være nødvendig med bruk av én el-bil.»

- (10) Den 29. april 2026 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt Miljøfaglig Utredning AS og Biota Naturkompetanse AS, (heretter *valgte leverandør*). Poengfordelingen var:

	<i>Pris</i>	<i>Kompetanse</i>	<i>Oppgaveforståelse</i>	<i>Miljø</i>	
	<i>20 %</i>	<i>30 %</i>	<i>30 %</i>	<i>10 %</i>	<i>SUM</i>
<i>Miljøfaglig utredning og Biota Naturkompetanse</i>	<i>1,66</i>	<i>2,85</i>	<i>2,85</i>	<i>0,95</i>	<i>8,31</i>
<i>Skogvennlig</i>	<i>2,00</i>	<i>2,40</i>	<i>2,70</i>	<i>0,90</i>	<i>8,00</i>

- (11) Av tildelingsmeddelelsen fremgikk det blant annet at det var gjort en utvelgelse av «*det mest fordelaktige tilbud*» basert på en totalvurdering av tildelingskriteriene. I tildelingsmeddelelsen var kriteriet «*Kompetanse*» omtalt som «*Faglig kompetanse og erfaring*», vektet 30 %.
- (12) Klager klaget på tildelingen. I klagen ble det blant annet vist til at innklagede hadde foretatt en ulovlig tilbudsevaluering som følge av inhabile saksbehandlere med bakgrunn i en pågående konflikt med klager, ulovlig evaluering av tildelingskriteriet «*Miljø*», og en urettmessig evaluering av «*Oppgaveforståelse*». Klager hevdet også at det var foretatt ulovlig forbehold og en ulovlig prisjustering.
- (13) Den 9. juni 2026 svarte innklagede at de ikke tok klagen til følge.
- (14) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 12. juni 2026. Klagebehandling startet samme dag, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.
- (15) Innklagede bekreftet at kontraktsinngåelse ville avvendes til klagenemnda hadde behandlet klagen, og saken var i utgangspunktet gitt prioritert behandling. Under klagebehandlingen hos Klagenemnda for offentlige anskaffelser, avlyste innklagede imidlertid konkurransen.
- (16) I brev av 29. juni 2026 sendt Miljødirektoratet, fremgikk det at det var nødvendig å avlyse konkurransen på grunn av «*uforutsette forsinkelse knyttet til en formell klageprosess (KOFA), samt akutt intern kapasitetsbrist*». Det fremgikk videre at:

«Som opplyst i vår søknad, står Kragerø kommune i en krevende økonomisk situasjon (ROBEK-status) og har iverksatt omfattende kutt på planavdelingen, herunder bortfall av dedikert miljørådgiverressurs.

Da feltarbeid (NiN-kartlegging) er sesongavhengig, har saksbehandlingstiden rundt klagen medført at tidsvinduet for gjennomføring av årets feltarbeid blir vanskelig å gjennomføre iht. de opprinnelige rammene for anskaffelsen.

Kragerø kommune har imidlertid et sterkt ønske om å oppnå prosjektets målsettinger, spesielt ettersom kunnskapsgrunnlaget er kritisk for revisjonen av kommuneplanens arealdel og den kommende Naturmangfoldplanen i 2027.

I den forbindelse ønsker vi en avklaring på følgende:

- *Overføring av midler: Er det anledning til å utsette prosjektet og overføre de tildelte midlene (kr 521 900,-) i sin helhet til gjennomføring i feltsesongen 2027?*
- *Forenklet anskaffelse etter nye regler: Kommunen registrerer at det foreligger endringer/forenklinger i regelverket for offentlige anskaffelser med virkning fra juli. Åpner direktoratets retningslinjer for at vi – gitt de nye rammene – kan gjennomføre en forenklet og mer direkte anskaffelsesprosess på et senere tidspunkt (august-september 2025), fremfor en full anbudsrunde, forutsatt at de grunnleggende prinsippene om likebehandling ivaretas?*

Vi håper på forståelse for kommunens utfordrende ressurssituasjon, og ønsker gjerne en dialog om hvordan vi best kan innrette oss for å sikre at midlene blir benyttet til formålet på en faglig forsvarlig måte.»

(17) Selve avlysningsmeddelelsen av 20. juli 2026 var begrunnet i at oppdraget ikke lenger kunne «gjennomføres innenfor de forutsetningene for fremdrift og gjennomføring som lå til grunn da konkurransen ble gjennomført». Innklagede vurderte det dermed slik at «behovet ikke lenger kan ivaretas innenfor rammene av den pågående konkurransen» og at det ikke var «hensiktsmessig å videreføre konkurransen». Det fremgikk også at innklagede på et senere tidspunkt ville ta stilling til hvordan behovet skulle ivaretas videre og om det skulle gjennomføres en ny konkurranse.

(18) Klager opprettholdt sin klage.

(19) Nemndsmøte i saken ble avholdt 14. september 2026.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

(20) Innklagede har ulovlig avlyst konkurransen. Brevet til Miljødirektoratet av 29. juni 2026 viser at konkurransen var besluttet avlyst. Avlysningen er dermed en proforma-handling, og innklagedes begrunnelse om tidsnød er ikke reell.

(21) Innklagede har aktivt forsøkt å foreta en ulovlig direkte anskaffelse parallelt med klagebehandlingen. Innklagede sendte den 29. juni 2026 en e-post til en annen leverandør på den lukkede listen over leverandører, med et konkret tilbud om direkte tildeling av det aktuelle kartleggingsoppdraget utenom konkurransen.

(22) Til tross for at konkurransen er avlyst, har klager rettslig klageinteresse i å få prøvd en rekke brudd som ble foretatt i forbindelse med den avlyste konkurransen. Å få prøvd de opprinnelige klagegrunnene har en aktualitet for klager ved at de blant annet er relevante

for et fremtidig erstatningskrav for tapt fortjeneste og påløpte kostnader. Det er ikke tilstrekkelig at konkurransen ble avlyst for å kreve erstatning for tapt fortjeneste. Det må godtgjøres at klager ville ha vunnet konkurransen dersom evalueringen i april hadde vært lovlig.

- (23) Det fastholdes derfor at det foreligger flere feil som medfører avlysningsplikt. Det foreligger brudd på forskriften § 7-9 slik den lød på tidspunktet for anskaffelsen ved vektingen av kriteriet «Miljø», da denne er vektet med ti prosent. I evalueringen av miljøkriteriet, har innklagede ikke tatt nok hensyn til de faktiske og fysiske utslippsforskjellene. Det foreligger også feil sammenlagt vektingsprosent av tildelingskriteriene på 90 prosent, noe som viser at det er vektlagt skjulte kriterier og at evalueringsmodellen blir feil. Innklagede har også ulovlig endret tildelingskriteriet «Kompetanse» og vektlagt andre forhold enn det som var opplyst at ville legges vekt på. Videre er likebehandlingsprinsippet og forutberegnelighetsprinsippet brutt ved å trekke klager i poeng for oppdragsforståelse for manglende beskrivelse av kartløsning når dette ikke var et krav i konkurransen. Det er også foretatt en ulovlig etterfølgende prisendring for valgte leverandør gjennom avtalt prisreduksjon. I tillegg har valgte leverandør tatt et ulovlig forbehold når det kommer til krav om systematisk innsamling av innspill fra lokalsamfunnet, og oppfyller ikke dette kravet. Endelig, foreligger det brudd på habilitetsreglene ettersom to av saksbehandlerne var inhabile til å evaluere klagers tilbud.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (24) Avlysningen som er gjort, er lovlig. Klager har ikke dokumentert at avlysningen var usaklig eller proforma. Brevet til Miljødirektoratet gjaldt spørsmål om prosjektet fremdeles kunne gjennomføres innenfor tilgjengelig tid, kapasitet og praktiske rammebetingelser. Brevet dokumenterer de samme forholdene som senere ble lagt til grunn for avlysningen. En vurdering av disse forholdene i forkant av avlysningsmeddelelsen, underbygger at avlysningsgrunnlaget var reelt og ikke konstruert i ettertid. Det foreligger ingen motstrid mellom å fastholde at den opprinnelige tildelingsbeslutningen var lovlig, og senere avlyse konkurransen fordi de faktiske gjennomføringsforutsetningene har endret seg.
- (25) Det er ikke gjort forsøk på en ulovlig direkte anskaffelse. Det fremgår av e-postkorrespondansen at det ble foretatt en kapasitetsavklaring i markedet, noe som ikke i seg selv innebærer en ulovlig direkte anskaffelse. Formålet var å avklare mulig tilgjengelig kapasitet til eventuell kartlegging knyttet til innklagedes arbeid med kommuneplanens arealdel og øvrige natur- og kartleggingsformål. Det foreligger ingen bestilling, kontrakt, aksept av tilbud, prisforhandling eller økonomisk forpliktelse. Det fremgår derimot at den forespurte leverandøren hadde begrenset eller manglende kapasitet.
- (26) Det foreligger ikke grunn for fortsatt realitetsbehandling av de opprinnelige klagepunktene etter at konkurransen er avlyst og avsluttet uten kontraktsinngåelse. Klager har med andre ord ikke saklig klageinteresse i å få prøvd sine fremsatte anførsler. Dersom klagenemnda kommer til at anførselene relatert til avlysningsplikt skal behandles, bestrides disse.
- (27) En mulig fremtidig erstatningsvurdering dokumenterer i seg selv ikke en grunn for realitetsbehandling av de opprinnelige klagepunktene etter at konkurransen er avsluttet uten kontraktsinngåelse. Når konkurransen er avsluttet uten kontraktsinngåelse, vil

utfallet av de opprinnelige anførslene ikke få noen reell betydning for den aktuelle konkurransen.

- (28) Klager har selv anført i de opprinnelige anførslene at konkurransen skulle avlyses. Konkurransen er avlyst. Avlysningen innebærer at det sentrale prosessuelle resultatet som klager ba om, faktisk har inntrådt. Dette begrenser den praktiske betydningen av fortsatt behandling av de opprinnelige klagepunktene.
- (29) Klagen må derfor prinsipalt avvises. Klagers øvrige anførsler om usaklig avlysning, proforma-avlysning og ulovlig direkte anskaffelse er ikke dokumentert og kan klart ikke føre frem.
- (30) Det er derfor under enhver omstendighet ikke påpekt feil som kunne ha påvirket konkurransens utfall, og det er dermed ikke grunnlag for avlysning eller annullering som følge av de opprinnelige klagegrunnene.

Klagenemndas vurdering:

- (31) Klager har deltatt i den avlyste konkurransen, og har i utgangspunktet saklig klageinteresse, jf. klagenemndsforskriften § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder konsulentoppdrag for kartlegging og vurdering av naturmangfold i Kragerø kommune som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til kroner 520 875 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, jf. forskriften §§ 5-1.

Ulovlig direkte anskaffelse

- (32) Klager har anført at innklagede har forsøkt å foreta en ulovlig direkte anskaffelse. Klagenemnda viser til at 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). Slik klagesaken er opplyst har ikke innklagede foretatt en anskaffelse. Anførselen kan dermed klart ikke føre frem.

Avlysning/totalforkastelse

- (33) Det er på det rene at innklagede avlyste konkurransen 20. juli 2026. Klager har bestridt grunnlaget for avlysningen.
- (34) Spørsmålet for klagenemnda er om innklagede hadde saklig grunn til å avlyse konkurransen 20. juli 2026.
- (35) Denne konkurransen følger anskaffelsesforskriften del I og anskaffelsesloven, som ikke uttrykkelig regulerer når oppdragsgiver kan avlyse en konkurranse. Det følger imidlertid av lovens § 4 at oppdragsgiver skal opptre i samsvar med de grunnleggende prinsippene. For konkurranser som følger forskriften del II og del III, kan oppdragsgiver avlyse konkurranser dersom det foreligger «*saklig grunn*», jf. forskriften §§ 10-4 første ledd og 25-4 første ledd. Dette er utledet av de grunnleggende prinsippene om likebehandling og forutberegnelighet, samt hensynet til at oppdragsgiver skal kunne gjennomføre anskaffelser for å dekke sine behov.

- (36) Klagenemnda finner det klart at tilsvarende avlysningsrett gjelder ved gjennomføring av anskaffelser etter forskriftens del I.
- (37) Terskelen for saklig grunn er i alminnelighet ansett for å være relativt lav, se eksempelvis LF-2018-82338. Vurderingen av om det foreligger saklig grunn trenger ikke kun å bygge på begrunnelsen som en oppdragsgiver gir på avlysningstidspunktet, se HR-2019-1801-A *Fosen Linjen*, avsnitt 102.
- (38) Innklagede har begrunnet avlysningen i flere forhold. Spørsmålet er om disse forholdene innebærer en saklig grunn for avlysning.
- (39) Som det følger av innklagedes brev til Miljødirektoratet 29. juni 2026, var det allerede da identifisert et behov for å avlyse den igangsatte konkurransen for kartleggingsarbeidet som skulle gjennomføres i 2026. Bakgrunnen var en *«kombinasjon av kritiske uforutsette forsinkelser knyttet til en formell klageprosess (KOFA, samt en akutt intern kapasitetsbrist»*. Kapasitetsbristen det ble henvist til var blant annet *«bortfall av dedikert miljørådgiverressurs»*. Det ble også vist til at kontraktsarbeidet var *«sesongavhengig»*, og saksbehandlingstiden rundt klagen medførte at *«tidsvinduet for gjennomføring av årets feltarbeid»* ble vanskelig å få gjennomført i henhold til de opprinnelige rammene for anskaffelsen.
- (40) I avlysningsmeddelelsen av 20. juli 2026 som ble sendt til leverandørene, informerte innklagede om at bakgrunnen for avlysningen var tiden medgått til klagebehandling og videre oppfølging av saken. Oppdraget kunne derfor ikke gjennomføres under de forutsetningene for fremdrift og gjennomføring som lå til grunn da konkurransen ble utlyst. Innklagede har også gjentatt overfor klagenemnda at forsinkelsene ved gjennomføringen av anskaffelsen, kapasitetsutfordringer og bortfall av dedikert miljørådgiverressurs, medførte at kontraktsarbeidet ikke kunne gjennomføres i 2026, slik som opprinnelig forutsatt.
- (41) Tilstrekkelig intern kapasitet, herunder en dedikert miljørådgiverressurs, er behov som innklagede anser nødvendig for å kunne gjennomføre anskaffelsen på forsvarlig vis. Slik saken er opplyst har denne interne kapasiteten bortfalt under gjennomføringen av konkurransen. Klagenemnda har ikke opplysninger som tilsier at dette var noe innklagede kunne ha forutsett og planlagt for. Klagenemnda legger til grunn at kapasitetsutfordringene og bortfall av miljørådgiverressursen utgjør en saklig grunn, hvorefter innklagede hadde rett til å avlyse konkurransen.
- (42) På bakgrunn av at innklagede hadde en rett til å avlyse konkurransen, kan ikke klagenemnda se at det foreligger grunnlag for å ta stilling til klagers øvrige anførsler relatert til avlysningsplikt, jf. klagenemndas avgjørelse i sak 2020/525, avsnitt 30. Nemnda finner heller ikke grunn til å uttale seg om vilkårene for erstatning er oppfylt.

Konklusjon:

Kragerø kommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Hallgrim Fagervold

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur