



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av leverandør. Ettersending/supplering.

Innklagede gjennomførte en åpen tilbudskonkurranse for anskaffelse av hvilebu for bussjåfører. Klager ble avvist fra konkurransen som følge av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet til erfaring, og anførte at avvisningen var ulovlig. Klagenemnda kom til at klager ikke hadde dokumentert at de oppfylte kvalifikasjonskravet og at avvisningen av klager følgelig var lovlig.

Klagenemndas avgjørelse 2. september 2026 i sak 2026/1322

Klager: Tenkon AS

Innklaget: Troms fylkeskommune

Klagenemndas

medlemmer: Tarjei Bekkedal, Alf Amund Gulsvik og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

(1) Troms fylkeskommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 22. mai 2026 en åpen tilbudskonkurranse for anskaffelse av hvilebu for bussjåfører. Anskaffelsens verdi var estimert til 3 500 000 kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 12. juni 2026.

(2) I konkurransegrunnlaget var det blant annet stilt flere krav til leverandørens kvalifikasjoner, herunder følgende krav til «*Relevant erfaring*»:

«Leverandøren skal ha tilstrekkelig erfaring av relevant art og vanskelighetsgrad, herunder fra følgende sentrale arbeider:

- *Hovedfagområde bygging av bygg, grunnarbeider og tilhørende arbeider.»*

(3) Det tilhørende dokumentasjonskravet var angitt slik:

«En liste over 3 relevante prosjekter (ved innlevering av flere referanser vil kun de 3 seneste bli vurdert) som leverandøren har gjennomført eller gjennomfører i løpet av de siste 5 årene regnet fra tilbudsfristen. Listen skal inneholde følgende for hver av kontraktene:

- *Navn på mottaker (oppdragsgiver)*
- *Beskrivelse av hva kontraktarbeidene gikk ut på, herunder relevansen i forhold kvalifikasjonskravet.*
- *Hvilke arbeider som ble utført av leverandøren selv, og hvilke arbeider som ble utført av underleverandører (kontraktsmedhjelpere).*

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

- *Tidspunkt for leveransen.*
 - *Kontraktens verdi.*
 - *Referanseperson/kontaktperson hos oppdragsgiver med kontaktdata (telefonnummer og e-postadresse), og angivelse av vedkommende sin rolle hos oppdragsgiver under kontrakten. Leverandøren er ansvarlig for at referansepersonen er tilgjengelig og avgir referanse ved behov.»*
- (4) Det fulgte av konkurransegrunnlaget at «Oppdragsgiver planlegger å velge tilbud på bakgrunn av en vurdering av tilbudene slik de foreligger ved tilbudsfristens utløp» og at «ingen av tilbyderne kan forvente å få forhandle om sitt tilbud og derfor må levere sitt beste tilbud».
 - (5) Videre fremgikk det at «Dialog i form av rettinger og avklaringer vil bli gjennomført ved behov» og at forhandlinger «likevel [kan] bli gjennomført dersom oppdragsgiver etter at tilbudene er mottatt vurderer dette som formålstjenlig».
 - (6) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede fem tilbud, herunder fra Tenkon AS (heretter klager).
 - (7) Som dokumentasjon for oppfyllelse av kvalifikasjonskravet «Relevant erfaring», leverte klager CV for to personer, herunder daglig leder. I tillegg til en oversikt over utdanning og arbeidserfaring, inneholdt daglig leders CV en oversikt over prosjekterfaring.
 - (8) Den 22. juni 2026 ble klager avvist fra konkurransen på grunnlag av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om relevant erfaring.
 - (9) Klager påklaget avvisningen samme dag. Innklagede tok ikke klagen til følge, og opprettholdt avvisningen.
 - (10) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 6. juli 2026. Klagebehandling startet samme dag, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.
 - (11) Innklagede har bekreftet at kontraktsinngåelse avventes til klagenemnda har behandlet klagen, og saken er derfor gitt prioritert behandling.
 - (12) Nemndsmøte i saken ble avholdt 31. august 2026.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (13) Klager oppfyller kvalifikasjonskravet til relevant erfaring, og avvisningen var dermed ulovlig. Innklagede har basert avvisningen på at den innleverte dokumentasjonen ikke var i riktig form, men slik mangel ved dokumentasjonen er ikke en avvisningsgrunn. På grunn av feil i konkurransegjennomføringsverktøyet Hyyr, som gjorde at det ikke var mulig å laste opp dokumentasjon under alle spørsmålene, samt kort tid til innleveringsfristen, leverte klager feil versjon av CV. Det er feil at klager må bære risikoen for den mangelfulle dokumentasjonen alene, ettersom opplastning av eldre versjon av CV

skyldtes feil i Hyrr. Den innleverte CV-en var flere år gammel, men inneholdt referanseliste over relevante prosjekter. Dermed ga dokumentasjonen som forelå på tilbudstidspunktet holdepunkter for at klager oppfylte kvalifikasjonskravet.

- (14) Innklagede har adgang til å be om oppdatert CV. En slik avklaring vil ikke innebære noen forbedring av tilbudet ettersom både erfaringen og dokumentet med den oppdaterte CV-en forelå allerede ved tilbudsfrist. Den oppdaterte CV-en inneholdt relevante referanseprosjekter. Avklaringen ville dermed kun dokumentert de kvalifikasjonene som allerede forelå ved tilbudsfristens utløp og følgelig vært lovlig. Det fremgikk også flere steder i konkurransegrunnlaget at innklagede ville gjøre avklaringer dersom det var uklarheter.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (15) Klager oppfylte ikke kvalifikasjonskravet til relevant erfaring og avvisningen var følgelig rettmessig. Som dokumentasjon for kvalifikasjonskravet leverte klager CV for to personer. Klager leverte ikke en referanseliste med tre relevante prosjekter gjennomført de siste fem årene slik konkurransegrunnlaget stilte krav om. De innleverte CV-ene inneholder heller ikke tre identifiserbare referanseprosjekter i henhold til dokumentasjonskravet, og gir ikke grunnlag for å verifisere leverandørens erfaring innenfor relevant tidsperiode. At det er levert CV for daglig leder, gir ikke grunnlag for å vurdere om leverandøren som sådan har gjennomført de aktuelle prosjektene, og følgelig om leverandøren oppfylte kvalifikasjonskravet.
- (16) Det var ikke adgang til å gjøre avklaringer om klagers tilbud. Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at det kun var adgang til å gjøre mindre avklaringer. Siden mangelen i denne saken gjelder sentral dokumentasjon av kvalifikasjonskravet, kan det ikke anses som en mindre avklaring. Å gi adgang til å ettersende full referanseliste ville innebære en reell supplerings av tilbudet, hvilket ville være ulovlig.

Klagenemndas vurdering:

- (17) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. klagenemndsforordningen § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder bygging av hvilebu for bussjåfører som er en bygge- og anleggsanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 3 500 000 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 II, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (18) Spørsmålet for klagenemnda er om innklagede har brutt regelverket ved å avvise klager fra konkurransen.
- (19) Det følger av forskriften § 9-5 (1) bokstav a at oppdragsgiver «skal» avvise en leverandør som «ikke oppfyller kvalifikasjonskravene». Oppdragsgiver har med andre ord en avvisningsplikt dersom leverandøren ikke oppfyller samtlige kvalifikasjonskrav.
- (20) Hvorvidt en leverandør oppfyller et kvalifikasjonskrav, beror på en tolkning av leverandørens tilbud og det aktuelle kvalifikasjonskravet. Ved tolkningen av kvalifikasjonskrav skal det tas utgangspunkt i en naturlig forståelse av ordlyden, men det kan også være nødvendig å se hen til andre objektive momenter om hva kontrakten går ut på. I den forbindelse kan også ordlyden i dokumentasjonskravet være av betydning, se Høyesteretts avgjørelse i HR-2022-1964-A (Flage Maskin) avsnitt 51. Det kan ikke

legges til grunn en snevrere eller videre forståelse av kvalifikasjonskravene enn hva en samlet vurdering av konkurransegrunnlaget gir grunnlag for. Samtidig må en oppdragsgiver forholde seg strengt til de kvalifikasjonskravene som er oppstilt, se Flage Maskin avsnitt 55 og EU-domstolens avgjørelse C-27/15 (Pippo Pizzo) avsnitt 35 følgende.

- (21) Også ved tolking av tilbudet, skal det legges til grunn en objektiv forståelse av ordlyden, se lagmannsrettens avgjørelse i LB-2017-61961. Oppfyllelse av kvalifikasjonskravene skal bedømmes ved tilbudsfristens utløp, og ut fra den dokumentasjonen som er innlevert på det tidspunktet, se klagenemndas avgjørelse i sak 2023/730 avsnitt 28.
- (22) Det aktuelle kvalifikasjonskravet var at *«Leverandøren skal ha tilstrekkelig erfaring av relevant art og vanskelighetsgrad, herunder fra [...] Hovedfagområde bygging av bygg, grunnarbeider og tilhørende arbeider»*. Dette skulle dokumenteres ved en *«liste over 3 relevante prosjekter [...] som leverandøren har gjennomført eller gjennomfører i løpet av de siste 5 årene regnet fra tilbudsfristen»*. Det fremgikk videre av dokumentasjonskravet at referanselisten skulle inneholde informasjon om *«Navn på mottaker (oppdragsgiver)»*, *«Beskrivelse av hva kontraktarbeidene gikk ut på, herunder relevansen i forhold kvalifikasjonskravet»*, *«Hvilke arbeider som ble utført av leverandøren selv, og hvilke arbeider som ble utført av underleverandører»*, *«Tidspunkt for leveransen»*, *«Kontraktens verdi»* og *«kontaktperson»* for hvert av de tre referanseprosjektene.
- (23) At det kreves *«tilstrekkelig»* erfaring tilsier at leverandørens erfaring må være god nok til å vise at leverandøren er egnet til å gjennomføre den aktuelle kontrakten. Videre innebærer kravet om at erfaringen skal være av *«relevant art og vanskelighetsgrad»* at erfaringens art og vanskelighetsgrad må ha en viss tilknytning eller overføringsverdi til det som skal bygges i den gjeldende anskaffelsen. Hva slags arbeid som kan anses for å ha overføringsverdi til anskaffelsen var ytterligere presisert ved beskrivelsen *«Hovedfagområde bygging av bygg, grunnarbeider og tilhørende arbeider»*.
- (24) Ved at kvalifikasjonskravet var at erfaringen måtte være *«relevant»* er det samtidig oppstilt en lavere terskel for oppfyllelse enn at erfaringen må være av tilsvarende eller sammenlignbar art og vanskelighetsgrad, se eksempelvis klagenemndas avgjørelse i sak 2023/452 avsnitt 30. Dokumentasjonskravet tydeliggjør at hva arbeidene gikk ut på, når de ble gjennomført og kontraktsverdi er sentrale momenter i vurderingen av om erfaringen er relevant.
- (25) Kravet om *«tilstrekkelig»* erfaring har en skjønnsmessig utforming som gir innklagede et visst handlingsrom med hensyn til hvor omfattende erfaring som kreves for å anse leverandøren for kvalifisert. Denne skjønnsutøvelsen kan i begrenset grad overprøves rettslig, jf. lagmannsrettens avgjørelse i LH-2016-48643. 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 Høyesterett i Flage Maskin avsnitt 54.
- (26) Det er et grunnleggende skille mellom kvalifikasjonskrav og dokumentasjonskrav. Dokumentasjonskravet angir hvilke informasjonsbærere leverandørene må sende inn for å dokumentere at kvalifikasjonskravet er oppfylt, se lagmannsrettens avgjørelse i LB-2020-122884. Oppdragsgiveren har derfor ingen plikt til uten videre å avvise en leverandør som ikke oppfyller eller følger retningslinjene angitt i et dokumentasjonskrav.

- (27) Klager har ikke levert en egen referanseliste med oversikt over relevante prosjekter, men har levert CV for to personer, herunder daglig leder. Klagenemnda bemerker at CV for nøkkelpersonell kan være egnet til å dokumentere leverandørens erfaring. Daglig leders CV inneholdt en liste over gjennomførte prosjekter. Listen inneholdt en kort beskrivelse av prosjektene som inkluderte kontraktsverdi, størrelse på byggene som ble oppført, navn på kontaktperson og daglig leders rolle i prosjektet. I tillegg inneholdt de fire siste prosjektene på listen informasjon om tidspunkt for gjennomføringen. Den andre CV-en var kortfattet og generell, og inneholdt ikke opplysninger om konkrete prosjekter vedkommende hadde deltatt i.
- (28) Det fulgte av dokumentasjonskravet at referanseprosjektene måtte være gjennomført «*i løpet av de siste 5 årene regnet fra tilbudsfristen*». Dette ga leverandørene et tydelig signal om at de måtte ha erfaring av nyere dato for at erfaringen skulle anses som relevant. De prosjektene som fremgikk av daglig leders CV, som inneholdt informasjon om tidspunkt for gjennomføringen, ble gjennomført i 2013 til 2015. Klagers referanser er klart utenfor kravet om å være av nyere dato for å kunne anses relevant. Klager har dermed ikke dokumentert at de har «*tilstrekkelig erfaring av relevant art og vanskelighetsgrad*».
- (29) Klager har vist til at innklagedes kontaktperson for anskaffelsen har vært byggeleder på flere prosjekter hvor klager har utført tilsvarende eller mer krevende arbeid enn i denne anskaffelsen, og at innklagede derfor kjente til klagers kvalifikasjoner.
- (30) Klagenemnda påpeker at kvalifikasjonsvurderingen skal skje basert på den dokumentasjonen som leverandøren har fremlagt. Det er leverandøren som har ansvaret for uklarheter eller mangler, jf. forskriften § 9-1 (2). En løsning hvor innklagede skulle vektlegge kunnskap utenfor fremlagt dokumentasjon, vil fort komme i strid med de grunnleggende prinsippene om likebehandling, forutberegnelighet og etterprøvbarehet i loven § 4.
- (31) Klager oppfylte ikke kvalifikasjonskravet om relevant erfaring og innklagede pliktet dermed å avvise klager fra konkurransen, jf. forskriften § 9-5 (1) bokstav a. Klagers anførsel fører ikke frem.
- (32) Det neste klagenemnda tar stilling til, er om innklagede har brutt regelverket ved ikke å be om ettersending av klagers oppdaterte CV som inneholdt liste over referanseprosjekter.
- (33) Klager har vist til at innklagede burde bedt om å få ettersendt oppdatert CV for å verifisere klagers kvalifikasjoner. Dette underbygges av klager med at de ikke alene kan bære risikoen for at feil CV ble lastet opp, fordi feilopplastningen skyldtes en feil i konkurransegjennomføringsverktøyet.
- (34) Det fulgte av konkurransegrunnlaget at oppdragsgiver hadde til hensikt å inngå kontrakt «*på bakgrunn av en vurdering av tilbudene slik de foreligger ved tilbudsfristens utløp*» og følgelig ikke planla å gjennomføre dialog eller forhandlinger. Videre fremgikk det at «*avklaringer vil bli gjennomført ved behov*». Konkurransegrunnlaget ga dermed innklagede en avklaringsrett som innklagede kunne velge å benytte seg av.
- (35) I rettspraksis er det lagt til grunn at oppdragsgiver etter omstendighetene kan ha en plikt til å foreta avklaringer av en leverandørs tilbud, se lagmannsrettens avgjørelser i LB-

2018-147988 og LB-2024-174779. I den førstnevnte avgjørelsen uttalte lagmannsretten at det ville være aktuelt å oppstille en plikt for oppdragsgiver til å foreta avklaringer av tilbudet der noe annet kunne fremstå urimelig i lys av de grunnleggende prinsippene, for eksempel fordi uklarhet i tilbudet skyldtes uklarhet i konkurransegrunnlaget.

- (36) Det er imidlertid ikke tilfellet i denne saken. Selv om den tekniske løsningen i konkurransegjennomføringsverktøyet ikke tillot opplasting av filer under alle kravene, kan ikke klagenemnda se at denne begrensningen gjaldt besvarelsen av kvalifikasjonskravet til relevant erfaring. Kvitteringen for innlevert tilbud viser at klager lastet opp CV-ene under overskriften «*Kvalifikasjonskrav: Relevant erfaring*». Klager har med andre ord lastet opp dokumentasjonen på riktig plass, men har lastet opp feil dokument. Nemnda kan ikke se at det var den tekniske løsningen som hindret klager i å laste opp riktig dokumentasjon. Feilen skyldtes ikke uklarheter på oppdragsgivers side, og er et forhold klager selv bærer risikoen for.
- (37) Innklagede hadde dermed ingen avklaringsplikt.
- (38) I den grad innklagede hadde en avklaringsrett, utgjør det uansett ikke et brudd på regelverket at innklagede har unnlatt å benytte seg av denne retten. Klagenemnda tar derfor ikke stilling til hvorvidt en eventuell avklaring ville være lovlig.
- (39) Ingen av klagers anførsler har ført frem.

Konklusjon:

Troms fylkeskommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Elisabeth Wiik

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur