



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av tilbud. Avklaring eller retting av tilbud.

Innklagede gjennomførte en åpen tilbudskonkurranse for anskaffelse av vei, vann og avløp i Forsøveien. Klager ble først tildelt kontrakten, men klagers tilbud ble senere avvist fra konkurransen på grunn av vesentlig avvik. Klager anførte at avvisningen var urettmessig. Videre anførte klager at innklagede hadde plikt til å avklare forholdet som ga grunnlag for avvisningen. Klagenemnda kom til at innklagede hadde brutt anskaffelsesregelverket ved å avvise klagers tilbud fra konkurransen, ettersom det ikke forelå et vesentlig avvik.

Klagenemndas avgjørelse 20. oktober 2026 i sak 2026/1976

Klager: Gravepartner AS

Innklaget: Hammerfest kommune

Klagenemndas

medlemmer: Alf Amund Gulsvik, Kjersti Holum Karlstrøm og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

- (1) Hammerfest kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 28. mai 2026 en åpen tilbudskonkurranse for anskaffelse av vei, vann og avløp i Forsøveien. Anskaffelsens verdi var estimert til 15 millioner kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 8. juli 2026.
- (1) Formålet med konkurransen var å gjennomføre en fullstendig oppgradering av Forsøveien, inkludert ny veioppbygging, etablering av fortau, kryssoppstramming, oppgradering av teknisk infrastruktur for vann og overvann, og rehabilitering av eksisterende spillvannsledning. Det skulle også legges ny strømforsyning på vegne av Lucerna AS i deler av området. Totalentreprenøren skulle stå for komplett prosjektering og utførelse av alle tiltak som var omfattet av kontrakten.
- (2) Det var oppgitt i konkurransegjennomføringsverktøyet under «Tildelingskriterier» at eneste kriterium var «Pris». Prisen skulle «*oppgis i tilbudsbrief*».
- (3) I konkurransegjennomføringsverktøyet under overskriften «Kontraktsdetaljer» var det angitt at rehabilitering av topp og pakning skulle «*prises som opsjon per kum*».
- (4) Kravspesifikasjonen var konkret og inndelt i flere punkter. Av kravspesifikasjonen pkt. 3.1 under «*Vurdering fra byggherre*» «Kummer» fremgikk følgende:
 - *Totalt 28 kummer langs traseen.*
 - *Rehabilitering av topp og pakning prises som opsjon per kum.*
 - *12 av kummene ligger på strekningen Sykehusveien–Rossmolla, som ble fornyet rundt 2015.*

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Vestre Strømkaien 13
5008 Bergen

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

- (5) Under pkt. 3.9 «*Spillvannsledning (VA)*» var det videre angitt at det skulle leveres detaljert prising for «*Rehabilitering av kum topper/pakninger (opsjon pr. stk.)*»
- (6) Innen tilbudsfristens utløp mottok innklagede to tilbud, fra Gravepartner AS (heretter *klager*) og Christer Sundstrøm AS.
- (7) I klagers tilbud var det oppgitt en samlet totalpris for kontraktsarbeidene, fordelt på henholdsvis kommunale arbeider og arbeider knyttet til Lucerna AS. Tilbudet inneholdt videre en oversikt av hvilke ytelser som inngikk i den tilbudte prisen. I denne oversikten var «*28 kummer rehab*» oppført med mengdeangivelse «*28 stk*». Det var imidlertid ikke spesifisert hvilken pris som gjaldt for kummene, verken som enhetspris per kum eller som en samlet pris for alle 28 kummene.
- (8) Samme dag som tilbudsfristens utløp, tok innklagede kontakt med klager for å avklare fordelingen av kostnader mellom vei og vann- og avløpsarbeider i klagers tilbud. Avklaringen var begrunnet i at kommunen har separate budsjetter og regnskap for henholdsvis vei, og vann og avløp. Innklagede presiserte at dette ikke var en forhandling, men kun en avklaring av hvordan totalsummen i tilbudet fordelte seg mellom de to budsjettområdene.
- (9) Den 16. juli 2026 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt klager. Begrunnelsen for valget var at klager hadde levert det laveste tilbudet, med en pris på 13 379 400,40 kroner. Christer Sundstrøm AS' tilbudspris var på 19 000 000 kroner.
- (10) Innklagede mottok den 27. juli 2026 klage på tildelingen fra Christer Sundstrøm AS.
- (11) I forbindelse med klagebehandlingen gjennomgikk innklagede både anbudskonkurransen og innkommende tilbud på nytt. Ved ny gjennomgang konkluderte innklagede med at tilbudet fra Christer Sundstrøm AS inneholdt vesentlige forbehold, mens tilbudet fra klager inneholdt et vesentlig avvik. Begge tilbudene ble derfor avvist, og tilbyderne ble informert om at dersom prosjektet skulle realiseres måtte det gjennomføres en ny anbudskonkurranse. Avvisning av klagers tilbud ble begrunnet slik:

«Konkurransen inneholder opsjon på rehabilitering av topp og pakning, som skulle prises som opsjon per kum. Deres tilbud mangler opsjonsprisen, og tilbudet er utformet på en slik måte at det ikke er mulig å regne seg frem til pris med og uten opsjon.»

Oppdragsgiver skal avvise et tilbud som inneholder vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene. Dette i henhold til anskaffelsesforskriften § 9-6 (1) b og § 9-7 (3).»

- (12) Klager klaget på avvisningen i e-post av 13. august 2026 og 20. august 2026. Det fremgikk av e-posten sendt 13. august 2026 at:

«Konkurransegrunnlaget synliggjør 28 kummer for rehabilitering langs traseen. Kostnaden for denne opsjonen er inkludert i vår totale tilbudssum, og det foreligger derfor ingen mangel eller usikkerhet knyttet til den samlede kontraktssummen. Basert på tilbudet er det også enkelt å beregne opsjonskostnaden per kum. Den samlede kostnaden for rehabilitering av topp og pakning utgjør kr 493.138,60 eks. mva., tilsvarende kr 17.612,09 eks. mva. per kum. Den påpekte mangelen medfører verken usikkerhet om tilbudets innhold, påvirker konkurranseforholdet mellom tilbyderne eller gjør det umulig

å sammenligne tilbudene. Etter vår vurdering foreligger det derfor ikke et vesentlig avvik eller forbehold som gir grunnlag for avvisning».

- (13) Klagen ble behandlet 21. august 2026, og innklagede tok ikke klagen til følge. Klager påklaget avvisningen av tilbudet igjen den 24. august 2026. Innklagede tok heller ikke denne klagen til følge, og viste til at klagen allerede var ferdigbehandlet.
- (14) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 28. august 2026. Klagebehandling startet 2. september 2026, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.
- (15) Innklagede har bekreftet at kontraktsinngåelse avventes til klagenemnda har behandlet klagen, og saken er derfor gitt prioritert behandling.
- (16) Nemndsmøte i saken ble avholdt 19. oktober 2026.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (17) Innklagede har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å urettmessig avvise klagers tilbud. Klager bestrider ikke at det foreligger et avvik fra konkurransegrunnlaget. Klager er imidlertid uenig i at avviket er av en slik karakter at det må anses som vesentlig. Det foreligger derfor ikke grunnlag for avvisning etter forordningen § 9-6 (1) bokstav b). I klagers tilbud er rehabilitering av kummene angitt som «28 kummer rehab». Avviket gjelder dermed ikke manglende tilbud på arbeidet, et forbehold mot å utføre arbeidet eller uklarhet om den samlede kontraktssummen. Avviket gjelder utelukkende at kostnaden ikke ble spesifisert som en egen enhetspris per kum. Videre utgjør beløpet om lag 3,8 prosent av kontraktssummen, og den begrensede økonomiske betydningen taler mot å anse forholdet som et vesentlig avvik. Innklagede evaluerte også tilbudet, gjennomførte en avklaring knyttet til fordelingen av tilbudssummen og tildelte deretter kontrakten til klager. Dette viser at innklagede på tildelingstidspunktet anså tilbudet som tilstrekkelig klart og bindende til å kunne evalueres, rangeres og danne grunnlag for kontraktstildeling. Til slutt har innklagede ikke dokumentert hvilken konkurransefordel klager oppnådde ved avviket.
- (18) Innklagede innhentet før tilbudsfristens utløp en avklaring på hvordan kostnadene knyttet til den kommunale delen av tilbudssummen fordelte seg mellom vei, og vann og avløp. Dette viser at innklagede anså det som lovlig å innhente en nærmere spesifisering av allerede tilbudte priser, uten at dette innebar en endring av tilbudet. På denne bakgrunn fremstår det som lite konsekvent å akseptere avklaringer om prisfordelingen mellom vei, og vann og avløp, samtidig som det legges til grunn at en avklaring av prisen for kumrehabilitering ville utgjøre en ulovlig endring av tilbudet.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (19) Det er ikke begått feil eller brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Klagers tilbud inneholdt et vesentlig avvik, og det var derfor riktig å avvise tilbudet. Det var angitt i konkurransegrunnlaget at rehabilitering av kumtopper og pakninger skulle prises som opsjon per kum, men slik opsjonspris fremgikk ikke særskilt av klagers tilbud. Innklagede

hadde derfor plikt til å avvise tilbudet etter forskriften § 9-6 (1) bokstav b) på grunn av vesentlig avvik fra anskaffelsesdokumentene.

- (20) Avviket må for det første anses vesentlig fordi mangelen innebærer en risiko for at klager oppnår en konkurransefordel, ved at manglende spesifisering av opsjonsprisen gjør det vanskelig å evaluere og sammenligne tilbudet med andre tilbud. Tilbudets utforming gjør det videre umulig å beregne en opsjonspris per kum, og avviket kan derfor ikke prissettes. Selv om den aktuelle posten utgjør en forholdsvis begrenset del av kontraktsverdien, gjelder den et sentralt økonomisk element i kravspesifikasjonen. Kravet er et minstekrav, og avvik fra minstekrav må anses som vesentlige. Den manglende informasjonen innebærer også at innklagede ikke fullt ut kan beregne sin økonomiske stilling under kontrakten. Opsjonens formål var å gi innklagede frihet til å velge om den aktuelle kostnaden skulle pådras eller ikke.
- (21) Verken lov, forskrift eller rettspraksis åpner for å korrigere et tilbud etter tilbudsfristens utløp, for å supplere eller oppfylle krav som følger av konkurransegrunnlaget.

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 anskaffelse av vei, vann og avløp i Forsølsveien, som er en bygge- og anleggsanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 15 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 II, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (23) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å avvise klagers tilbud fra konkurransen.
- (24) Det følger av forskriften § 9-6 (1) bokstav b at oppdragsgiver «skal» avvise et tilbud som inneholder «vesentlige avvik» fra anskaffelsesdokumentene.
- (25) Et «avvik» foreligger der leverandørens tilbud på et eller flere punkter skiller seg fra det som fremgår av anskaffelsesdokumentene. Konsekvensen av et «avvik» er at oppdragsgiver, ved å akseptere tilbudet, ikke kan kreve oppfyllelse i henhold til anskaffelsesdokumentene, jf. NOU 2024: 9 side 192, LB-2019-85112 og klagenemndas avgjørelse i stornemndsak 2025/1014, avsnitt 32. Hvorvidt et tilbud inneholder avvik, beror på en tolkning av tilbudet i lys av anskaffelsesdokumentene. Utgangspunktet for tolkningen av anskaffelsesdokumentene er hvordan det fremstår for rimelig opplyste og normalt påpasselige leverandører, se HR-2025-1098-A (Consto), avsnitt 46 og EU domstolens avgjørelse i sak C-42/13 (Cartiera dell'Adda).
- (26) Det er angitt både i konkurransegjennomføringsverktøyet under overskriften «Kontraktsdetaljer» og flere steder i kravspesifikasjonen at rehabilitering av topp og pakning skulle prises som en opsjon per kum. Det var også spesifisert at det skulle gis «Detaljert prising» for kummene, og at pris skulle oppgis i tilbudsbrevet.
- (27) I klagers tilbud var det kun oppgitt en samlet totalpris for hele arbeidet, og ikke opsjonspris per kum, slik konkurransegrunnlaget forutsatte. Det var likevel tydelig at rehabilitering av totalt 28 kummer var inkludert i tilbudet og inngikk i den oppgitte totalprisen. Det var ikke presisert hvilket beløp rehabilitering av de 28 kummene utgjorde

totalt, og det var derfor ikke mulig å regne seg frem til en pris per kum. Klagers tilbud inneholder derfor et avvik, ved at klager har inkludert mer i sitt tilbud enn det innklagede ba om. Klager bestrider heller ikke at tilbudet inneholdt et avvik, men anfører at avviket ikke var av en slik karakter at det måtte anses som «vesentlig».

- (28) Det neste spørsmålet er om manglende angivelse av opsjonspris per kum utgjør et «vesentlig avvik».
- (29) Ordlyden «vesentlig» gir anvisning på en viss terskel. Om denne terskelen er nådd, beror på en konkret objektiv vurdering av betydningen av avviket, jf. Høyesteretts avgjørelse i HR-2025-1098-A (Consto) avsnitt 42. Sentrale momenter i vesentlighetsvurderingen er «[k]arakteren av kravet det avvikes fra, hvor stort avviket er, viktigheten av bestemmelsene det avvikes fra, kravets betydning for oppdragsgiver, om avviket er egnet til å forrykke konkurransen mellom leverandørene, om avviket er egnet til å forrykke risikoen i kontraktsforholdet, og i hvilken grad avviket kan prissettes», jf. Consto, avsnitt 42 med henvisning til NOU 2024: 9 *Ny lov om offentlige anskaffelser*, *Andre delutredning* side 194. Videre er det sentralt om avviket er til hinder for en objektiv sammenlikning av tilbudene, jf. Consto, avsnitt 80 med henvisning til rettspraksis fra EU-domstolen.
- (30) Oppdragsgiver kan dermed akseptere ikke-vesentlige avvik, dersom tilbudene kan gjøres sammenlignbare. I NOU 2014: 4 *Enklere regler – Bedre anskaffelser* punkt 25.4.11 er det vist til at dersom et avvik har en økonomisk verdi, foreligger det plikt til å prissette dette avviket. Dersom dette ikke gjøres, vil leverandøren som har dette avviket i sitt tilbud, kunne få en urimelig konkurransefordel. Det vil da være i strid med likebehandlingsprinsippet å ta et slikt tilbud i betraktning.
- (31) Dette er fulgt opp i NOU 2024: 9 *Ny lov om offentlige anskaffelser – Andre delutredning* i punkt 12.4.3.1 om gjeldende rett. Om prissetting av avvik uttaler utvalget følgende:

«Oppdragsgiver må prise avviket på en saklig og forsvarlig måte. Avviket skal prissettes ut fra en vurdering av hva et slikt avvik maksimalt vil kunne medføre av merkostnader for oppdragsgiver, basert på en saklig og forsvarlig vurdering. Valgte leverandørs måte å prise et tilbud på får betydning for både vederlaget oppdragsgiver til slutt skal betale, og for konkurranseforholdet mellom tilbyderne. For å sikre at valgte leverandør ikke får noen fordel av avviket, skal oppdragsgiver derfor så langt som mulig kartlegge konsekvensene av avviket og prise disse. Dersom det ikke er mulig å prissette avviket på en forsvarlig måte, kan dette tilsi at avviket er vesentlig.»

- (32) Anskaffelsen gjaldt fullstendig oppgradering av Forsølsveien, inkludert ny veioppbygging, etablering av fortau, kryssoppstramming, oppgradering av teknisk infrastruktur for vann, overvann og rehabilitering av eksisterende spillvannsledning. Totalentreprenøren skulle stå for komplett prosjektering og utførelse av alle tiltak som var omfattet av konkurransegrunnlaget, og leverandøren var forpliktet til å gjennomføre dette arbeidet innenfor den tilbudte totalprisen. Slik saken er opplyst for klagenemnda, dekker klagers tilbud alle arbeidene som er etterspurt i konkurransegrunnlaget. Det fremgår klart av klagers tilbud at de har bekreftet å ville utføre arbeidet i henhold til forespørsel. Tilbudet inneholder heller ingen forbehold mot vilkår eller betingelser i konkurransegrunnlaget. Avviket gjelder utelukkende at kostnaden for rehabilitering av 28 kummer ikke var spesifisert som en selvstendig enhetspris per kum.

- (33) Kontrakt skulle tildeles tilbudet med lavest pris. Det var altså utelukkende leverandørens oppgitte totalpris som skulle være styrende for evalueringen. Ved å inkludere kostnaden for rehabilitering av alle 28 kummene i totalprisen, leverte klager et tilbud som ble evaluert til en høyere pris enn det som ville vært tilfelle dersom tilbudet ble levert i tråd med konkurransegrunnlaget. At klager likevel hadde den laveste tilbudsprisen, viser at forholdet ikke har hatt betydning for resultatet av evalueringen. Den manglende angivelsen av opsjonspris per kum har dermed ikke gitt klager noen konkurransefordel.
- (34) Videre er klagenemnda av den oppfatning at avviket kan prissettes. Det er riktig at det ikke er mulig å fastslå nøyaktig hvilken pris klager ville tilbudt per kum, fordi det ikke er gitt tilstrekkelige opplysninger om dette i tilbudet. Det betyr imidlertid ikke at avviket ikke kan tillegges en verdi, nærmere bestemt at det kunne fastsettes en opsjonspris per kum. Innklagede kunne på en forsvarlig måte ha anslått kostnaden, for eksempel ved å ta utgangspunkt i prisen per kum som kom frem av konkurrentens tilbud, eller gjennom annen kunnskap og undersøkelser om denne arbeidsoperasjonen, og eventuelt legge på et risikotillegg. Den nærmere vurderingen av dette, vil likevel være opp til innklagede. Når innklagede visste hvilken totalpris klager har tilbudt for hele arbeidet, og det fremgår tydelig av klagers tilbud at alle 28 kummene var inkludert, må det dermed gå ut over klager at den bestemte prisen ikke er fastsatt etter en saklig og forsvarlig vurdering av innklagede.
- (35) Klagenemnda kan heller ikke se at innklagede ville forplikte seg til å rehabilitere samtlige 28 kummer ved å akseptere klagers tilbud. Tilbudet må tolkes i lys av konkurransegrunnlaget, hvor det var uttrykkelig angitt at rehabilitering av topp og pakning skulle prises som opsjon per kum. Den naturlige forståelsen av tilbudet er derfor at klager har priset inn alle opsjonene i totalprisen, men at innklagede fortsatt står fritt til å avgjøre hvor mange av opsjonene som skal utløses. Når innklagede i tillegg kunne prissette hva opsjonsprisen per kum var, ville innklagede også vite hvor mye de forpliktet seg til å betale for hver kum, og hva totalprisen for arbeidet ble dersom ingen av opsjonene ble utløst.
- (36) Etter en konkret tolkning av klagers tilbud kan klagenemnda ikke se at klagers tilbud inneholder et «*vesentlig avvik*». Som nevnt ovenfor, er det naturlig å forstå tilbudet slik at det fullt ut omfatter de arbeidene innklagede etterspurte. Avviket representerer derfor kun et formalavvik ved at tilbudet ikke er korrekt utfylt i henhold til instruksjoner i konkurransegjennomføringsverktøyet og i kravspesifikasjonen. Et formalavvik uten betydning for gjennomføringen av arbeidet, er ikke et vesentlig avvik. Klagers anførsel fører frem.
- (37) Innklagede anfører at det ikke er adgang til å korrigere et tilbud etter tilbudsfristens utløp for å oppfylle krav i konkurransegrunnlaget. Klagenemnda bemerker imidlertid at konkurransen er utlyst som en tilbudskonkurranse etter forskriftens del II, der oppdragsgiver kan gå i dialog med en leverandør om alle sider ved tilbudet, forutsatt at dialogen gjennomføres i samsvar med likebehandlingsprinsippet i loven § 4, jf. forskriften § 9-3 (1) og LB-2019-145192. Slik konkurransegrunnlaget er formulert vedrørende dialog, kan ikke klagenemnda se at innklagede har begrenset sin dialogadgang i denne konkurransen.
- (38) Klagenemnda finner på denne bakgrunn at avviket i klagers tilbud ikke er «*vesentlig*», og at innklagede har brutt regelverket ved å avvise klagers tilbud, jf. § 9-6 bokstav b).

- (39) Bruddet klagenemnda har konstatert «*kan*» ha virket inn på resultatet i konkurransen. Klagegebyret skal derfor tilbakebetales, jf. klagenemndsforordningen § 13.

Konklusjon:

Hammerfest kommune har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å avvise klagers tilbud fra konkurransen.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Kjersti Holum Karlstrøm

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur