Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avlysning/totalforkastelse.

Innklagede gjennomførte en åpen tilbudskonkurranse for anskaffelse av totalentreprise for utskiftning av ventilatorer i Vågsbygdporten tunnel. Innklagede avlyste konkurransen etter tilbudsåpning. Avlysningen var begrunnet med at konkurransegrunnlaget inneholdt svakheter og mangler, som innebar at tilbudene ikke kunne sammenlignes. Klager anførte at innklagede ikke hadde saklig grunn til å avlyse konkurransen. Subsidiært anførte klager at konkurransegrunnlaget inneholdt motstridende opplysninger. Klagenemnda kom til at innklagede hadde saklig grunn til å avlyse konkurransen. Det ble ikke tatt stilling til klagers øvrige anførsel.

Klagenemndas avgjørelse 11. november 2026 i sak 2026/2098

Klager: Acron Infra AS

Innklaget: Agder fylkeskommune

Klagenemndas medlemmer: Tarjei Bekkedal, Bjørn Berg og Alf Amund Gulsvik

Bakgrunn:

(1) Agder fylkeskommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 23. juni 2026 en åpen tilbudskonkurranse for anskaffelse av totalentreprise for utskiftning av ventilatorer i Vågsbygdporten tunnel. Anskaffelsens verdi var ikke angitt. Tilbudsfrist var 31. august 2026.

(2) Anskaffelsen var beskrevet slik:

> *«Vågsbygdport tunnel ble bygget i tidsrommet 2012-2014. Dette er en to-løps tunnel med 3 ramper. Trafikkmengde i overkant av 20 000. Det er i dag installert 38 vifter i tunnelen. Dagens ventilatorer er levert av Systemair og nærmere spesifikasjoner er angitt i vedlegg. Ventilatorene er ikke levert i rustfritt stål og det er mye korrosjon og mange fremstår ganske dårligere. Det er derfor et ønske om å skifte ut disse. Alle ventilatorer i tunnelen skal byttes.»*

(3) Tildeling av kontrakt ville skje på grunnlag av laveste pris.

(4) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at eksisterende ventilasjonssystem skulle skiftes ut, inkludert sikkerhetsbrytere. Det nye utstyret skulle ha en kapasitet som minst tilsvarte dagens installerte ventilasjon. Alle installasjonene skulle oppfylle gjeldende regelverk og standarder for tunnelsikkerhet, ventilasjon og maskiner.

(5) Konkurransegrunnlaget la ikke opp til utskiftinger av viftekabler og vern. Leverandørene måtte selv vurdere om det var behov for bytte av vern og viftekabler, og eventuelt ta dette med i kostnadene. Det var presisert at leverandørene skulle ta hensyn til eksisterende kursopplegg (kabler og vern) ved beslutningen om effektstørrelsen på motor/ventilasjon.

(6) Videre var det presisert at ventilatorene skulle leveres med støydempere og effektive lufttettere. De nye viftene skulle også ha samme skyvkraft som viftene som ble byttet ut. Leverandørene skulle også velge en IEC-normert motor av et anerkjent fabrikat og som var beregnet for direktestart.

(7) Av konkurransegrunnlaget fremgikk det at *«[d]ersom det foreligger saklig grunn, kan oppdragsgiver avlyse konkurransen med øyeblikkelig virkning»*.

(8) I forbindelse med spørsmål og svar-runden, ble det gitt tre Addendum for å besvare leverandørenes tekniske spørsmål. Det fremgikk av Addendum nr. 1, under *«Merknad til kommentarer til valg av viftemotorer»*, at det blant annet var beregnet direktestart på motorene og at det var ønskelig med vifter med lav startstrøm. Videre var det presisert at *«[b]yggherre ser ikke krav til for eksempel IE 3 motorer i anlegget»*.

(9) En av leverandørene stilte spørsmål knyttet til eksisterende anlegg, herunder kabler og vern. Innklagede ble bedt om å avklare om «*eksisterande kablar, vern og fordelingar som ikkje vert bygde om eller på annan måte får auka belastning, kan vidareførast og vurderast mot dei forskrifter og normer som var gjeldande då anlegget vart etablert».* Leverandøren ba også innklagede om en presisering dersom eksisterende anlegg skulle dokumentere og tilfredsstille dagens krav i NEK 600, da dette kunne medføre omfattende utskiftning av eksisterende kabler, vern og fordelinger, og ville kunne ha vesentlig betydning for omfang, risiko og prising av arbeidet. Til dette svarte innklagede:

«Byggherre er kjent med det beskrevne problemet og har vurdert forholdet. Utskiftingen skal gjennomføres som et én-til-én-bytte av eksisterende ventilatorer, med tilsvarende funksjon og egenskaper som dagens installasjon.

Det legges ikke til grunn noen endring eller oppgradering av det elektriske anlegget, (kabler vern, tavler) utover det som er nødvendig for å erstatte de aktuelle ventilatorene med tilhørende utstyr.

Entreprenøren skal sørge for at ny ventilator er kompatibel med eksisterende anlegg, i forhold til eksisterende installerte ventilatorer. Nye ventilatorer skal oppfyller gjeldende krav for de funksjonene ventilatoren har i anlegget i dag. Byggherre anser utskiftingen som en direkte erstatning av ventilatorer.»

(10) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede syv tilbud, herunder fra Acron Infra AS (heretter *klager*).

(11) Innklagede avlyste konkurransen 9. september 2026. Som begrunnelse for avlysningen, var det vist til at gjennomgangen av tilbudene hadde avdekket svakheter og mangler ved konkurransegrunnlaget som førte til at tilbudene ikke kunne sammenlignes.

(12) Klager påklaget avlysningen 10. september 2026. Innklagede opprettholdt avlysningen i brev av 16. september 2026. Det ble samtidig gitt en nærmere redegjørelse for avlysningen. Innklagede viste blant annet til at avklaringene i Addendum nr. 1 hadde skapt usikkerhet knyttet til de tekniske forutsetningene for konkurransen, herunder kravet til energieffektivitet (IE-klasse) på motoren. Dette hadde ført til at leverandørene hadde inngitt tilbud på ulike tekniske løsninger, noe som kunne ha påvirket tilbudenes innhold og prising.

(13) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 16. september 2026. Klagebehandling startet 18. september 2026, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforskriften*) § 13 siste punktum.

(14) Nemndsmøte i saken ble avholdt 9. november 2026.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

(15) Innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved å avlyse konkurransen. Det forelå ikke saklig grunn til avlysning. Innklagede har ikke sannsynliggjort at konkurransegrunnlaget inneholdt en objektiv uklarhet som gjorde det nødvendig å avlyse konkurransen. Konkurransegrunnlaget og avklaringene som ble gjort før tilbudsfristen, ga leverandørene et tilstrekkelig klart grunnlag for utformingen av tilbudene. Innklagede har heller ikke dokumentert det nødvendige skillet mellom en objektiv uklarhet i konkurransegrunnlaget og mangelfull dokumentasjon som eventuelt kunne avklares og konkrete avvik i enkelte tilbud.

(16) Subsidiært anføres det at innklagede har brutt regelverket ved å gi feilaktige og motstridende opplysninger som har ført til ulike konkurranseforutsetninger, jf. loven § 4. Det vises blant annet til at innklagede ga feilaktig informasjon om gjeldende IE3-krav, og at innklagede fastholdt kravet om en-til-en-utskifting og videreføring av eksisterende installasjoner. Etter klagers syn er det innklagedes egne avklaringer og presiseringer som har skapt en uklarhet i konkurransegrunnlaget. Dette har ført til at leverandørene har lagt ulike forutsetninger til grunn ved utformingen av tilbudene. Dette er i strid med kravene til forutberegnelighet og likebehandling, jf. loven § 4.

Innklagede har i det vesentlige anført:

(17) Det forelå saklig grunn for å avlyse konkurransen, jf. forskriften § 10-4. Innklagede fikk etter tilbudsfristens utløp informasjon om at regelverket stilte krav til hvilken motor viftene lovlig kunne ha. Etter innklagedes vurdering, ville dagens gjeldende tekniske regelverk medføre en annen teknisk løsning enn det som var forutsatt i konkurransegrunnlaget. Innklagede kunne heller ikke med tilstrekkelig sikkerhet legge til grunn at tilbudene bygget på de samme tekniske og økonomiske forutsetningene.

(18) Konkurransegrunnlaget inneholder ikke feilaktige og motstridende opplysninger. Innklagede bestrider ikke at det ble avdekket enkelte feil og mangler i dokumentasjonen. Disse ble imidlertid korrigert gjennom spørsmål og svar-runden, med tilhørende Addendum. Når det gjelder kravet til IE3-motor, fremgikk det tydelig av konkurransegrunnlaget at det var leverandørene som hadde ansvar for å levere en løsning som oppfylte gjeldende regelverk. Konkurransegrunnlaget stilte dermed ikke detaljerte krav til motorens energieffektivitetsklasse. Videre var det gjennom hele konkurransen en forutsetning om at ventilatorene skulle skiftes ut som en direkte erstatning for eksisterende ventilatorer. Kravet om en-til-en-utskifting innebar dermed at hver ny ventilator skulle erstatte eksisterende ventilator med tilsvarende funksjon og ytelse. Det fremgikk uttrykkelig av konkurransegrunnlaget at eventuelle behov for utskifting eller oppgradering av kabler eller vern som følge av nye ventilatorer skulle dekkes av leverandøren. Dette må sees i sammenheng med at det ikke var lagt opp til en generell oppgradering av tunnelens elektriske anlegg. Eventuelle nødvendige tilpasninger av

kabler, vern eller annet tilhørende utstyr som følge av ventilatorløsningen leverandørene valgte å tilby, skulle inngå i leveransen og prises av leverandøren. Denne forutsetningen ble ikke endret gjennom spørsmål og svar-runden. Konkurransegrunnlaget og addendumene ga etter innklagedes syn uttrykk for samme forutsetning.

Klagenemndas vurdering:

(19) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder utskiftning av ventilatorer i Vågsbygdporten tunnel, som er en bygge- og anleggsanskaffelse. Anskaffelsens verdi var ikke angitt. 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.

(20) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å avlyse konkurransen.

(21) Det følger av forskriften § 10-4 (1) at en oppdragsgiver *«kan»* avlyse konkurransen med øyeblikkelig virkning dersom det foreligger *«saklig grunn»*.

(22) Hvorvidt kravet om saklig grunn er oppfylt, beror på en konkret helhetsvurdering av omstendighetene på tidspunktet for avlysningen. Det sentrale er om avlysningen etter en totalvurdering anses som saklig begrunnet. En totalvurdering innebærer at det er rom for å ta i betraktning både subjektive og objektive omstendigheter, forutsatt at de er saklige, jf. HR-2019-1801-A (Fosen-Linjen), avsnitt 86.

(23) Vurderingen av om det foreligger *«saklig grunn»*, må ta utgangspunkt i situasjonen slik den fremstod på tidspunktet for avlysningen, uten hensyn til om oppdragsgiver kan bebreides for å ha havnet i den aktuelle situasjonen, se Halvard Haukeland Fredriksen i *«Høyesteretts dom i Fosen-linjen: Stor ståhei om status quo?»*, TfR 2020 side 319.

(24) Terskelen for når det foreligger saklig grunn til å avlyse en konkurranse, er i utgangspunktet lav. Det avgjørende er at avlysningen hviler fullt ut på forsvarlige vurderinger. I vurderingen skal det 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. Lagmannsretten uttalte i LE-2021-185098 at det senere i tidsforløpet stilles strengere krav til at begrunnelsen for og formålet med avlysningen samlet sett er saklig.

(25) Begrunnelsen for avlysningen av konkurransen er gjengitt i sakens bakgrunn avsnitt 11. I begrunnelsen var det blant annet vist til at innklagede har avdekket svakheter og mangler ved konkurransegrunnlaget, som medførte at tilbudene ikke kunne sammenlignes. Som svar på klagers administrative klage utdypet innklagede avlysningsbegrunnelsen med at det gjennom tilbudsevalueringen ble avdekket at avklaringer gitt underveis i konkurransen skapte usikkerhet om sentrale tekniske forutsetninger for leveransen. Usikkerheten var knyttet til kravet til energieffektivitet (IE-klasse) på motor. Usikkerheten resulterte i at leverandørene har inngitt tilbud med ulike tekniske løsninger/motorer, basert på ulik forståelse av hvilke krav som gjelder til energieffektivitet. Innklagede legger dermed til grunn at konkurransegrunnlaget ikke har gitt et tilstrekkelig klart felles grunnlag for konkurransen.

(26) Det følger av prinsippet om forutberegnelighet og likebehandling at konkurransegrunnlaget må være utformet tilstrekkelig klart og utvetydig for at en rimelig opplyst leverandør vil forstå kravenes innhold og tolke dem på samme måte, jf. blant annet Rt. 2007 s. 1489, avsnitt 62 og EU-domstolens avgjørelse i sak C-19/00 (SIAC), avsnitt 42. Oppdragsgiver har risikoen for eventuelle uklarheter i konkurransegrunnlaget, jf. forskriften § 8-4 (3). Ved tolkningen av konkurransedokumentene må det tas utgangspunkt i en naturlig forståelse av ordlyden for å komme frem til hvordan en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør vil forstå konkurransedokumentene, se blant annet HR-2022-1964-A (Flage Maskin), avsnitt 51.

(27) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at ventilatorene skulle skiftes en-til-en. Dette var også presisert i Addendum nr. 3. At ventilatorene skal byttes en-til-en innebærer at eksisterende ventilator byttes ut med en ny ventilator med samme funksjon og ytelse. Den nye ventilatoren skulle dermed fungere sammen med eksisterende kursopplegg (installerte kabler og vern). I konkurransegrunnlaget var det lagt opp til at de nye ventilatorene skulle monteres på cirka samme sted som eksisterende ventilatorer, og at leverandørene skulle ta hensyn til eksisterende kursopplegg når leverandørene bestemte effektstørrelsen på motor/ventilator. Konkurransegrunnlaget la dermed opp til at de nye ventilatorene i utgangspunktet skulle være kompatible med eksisterende kabler, vern og tavler, og at løsningen skulle ligge tett opp til dagens løsning.

(28) I konkurransegrunnlaget var det også spesifisert at alle installasjoner skulle oppfylle gjeldende regelverk og standarder for tunnelsikkerhet, ventilasjon og maskiner. Under punktet *«Ventilator»* var det presisert at det skulle velges en IEC-normert motor av et kjent fabrikat og beregnet for direktestart. Det var derimot ikke stilt noe uttrykkelig krav til motorenes IE-klasse. Innklagede presiserte imidlertid i Addendum nr. 1, at det ikke var krav til IE3-motor og at det var ønskelig med vifter med lav startstrøm. Innklagede ble ved tilbudsevalueringen gjort oppmerksom på at kommisjonsforordning (EU) 2021/341, Annex 1 stiller krav om minimum IE3 effektivitetsnivå for de relevante motorene, og at dagens vifter har IE2-motor.

(29) Den internasjonale elektroniske kommisjonen (IEC) fastsetter globale standarder for motoreffektivitet, kjent som International Efficiency (IE). Disse klassifiseringene skal gjøre det mulig å sammenligne motorenes energieffektivitet og energiforbruk. I IEC 60034-30-1 klassifiseres IE2 som *«High Effciency»* og IE3 som *«Premium Efficiency»*. En IE3-motor vil dermed være mer energieffektiv enn en IE2-motor, noe som resulterer i at IE3-motorene har lavere energiforbruk og driftskostnader over motorens levetid. Ifølge innklagede vil et bytte til IE3-motor kunne medføre endringer i det elektriske anlegget, i tillegg til at en IE3-motor kan ha høyere startstrøm. Gjeldende regelverk og standarder samsvarer dermed ikke med de konkrete føringene i konkurransegrunnlaget.

(30) Slik konkurransegrunnlaget var utformet, ga det motstridende føringer for hvilken teknisk løsning leverandørene skulle tilby. På den ene siden la konkurransegrunnlaget opp til at de eksisterende ventilatorene skulle erstattes en-til-en, og at den nye løsningen skulle tilpasses eksisterende kabler og vern. I Addendum nr. 1 opplyste også innklagede at det var ønskelig med vifter med lav startstrøm, og at de ikke så krav til IE3-motorer i anlegget. På den andre siden skulle leverandørene oppfylle gjeldende regelverk og standarder. Slik saken er opplyst for klagenemnda, kan en overgang til IE3-motor innebære en generell oppgradering av kabler og vern. Oppfyllelse av gjeldende regelverk og standarder vil dermed kunne kreve en annen teknisk løsning enn det konkurransegrunnlaget la opp til. Etter nemndas syn forelå det dermed motstrid mellom

de konkrete tekniske føringene i konkurransegrunnlaget og det generelle kravet om at leverandørene skulle oppfylle gjeldende regelverk og standarder.

(31) Klager mener at innklagede må bære konsekvensen av at det er gitt motstridende føringer i konkurransegrunnlaget ved at innklagede skulle ha inngått kontrakt, og så om nødvendig utstedt nødvendige endringsordrer for å bringe leveransen i tråd med gjeldende krav.

(32) Til dette bemerker klagenemnda at anskaffelsesregelverket krever at tilbyderne skal konkurrere på like vilkår. Dersom konkurransegrunnlaget er uklart utformet og det er en nærliggende faktisk mulighet for at uklarheten har påvirket utfallet av anskaffelsen, skal anskaffelsen avlyses. Oppdragsgiver kan eller skal ikke rette brudd mot kravet til forutberegnelighet ved å utstede endringsordrer i ettertid.

(33) I denne saken åpner konkurransegrunnlaget for at leverandørene kan legge ulike tekniske løsninger til grunn. Leverandørene må kunne stole på opplysningene som fremgår av konkurransedokumentene. Dette innebærer at leverandørene må kunne utforme tilbudene sine i tråd med de tekniske føringene som er gitt, herunder føringen om en-til-en-utskifting og opplysningen om at det ikke stilles krav til IE3-motor. En konsekvens av dette er at innklagede vil kunne motta tilbud som er basert på en teknisk løsning som ikke tilfredsstiller gjeldende regelverk og standarder.

(34) Slik saken er opplyst for klagenemnda, vil ulike tekniske løsninger påvirke prisingen av leverandørenes tilbud. Leverandører som tilbyr motorer med IE3 klassifisering vil få større kostnader knyttet til bytte av sikringer og kabler. Tildeling av kontrakt skulle skje basert på tilbudet med lavest pris, og prisingen av tilbudene har avgjørende betydning for valg av leverandør. I forbindelse med klagesaken har innklagede forklart at leverandørene har tolket konkurransegrunnlaget ulikt, og at tilbudene gjenspeiler dette ved at det er priset basert på ulike tolkninger av krav til løsning og det i noen tilbud er uklart hvilken løsning som er priset. Det foreligger da plikt til avlysning og dermed *«saklig grunn»* til å avlyse konkurransen, jf. forskriften § 10-4 (1).

(35) Klager har anført at dersom det foreligger plikt til avlysning er konkurransegrunnlaget i strid med kravet til forutberegnelighet i lov om offentlige anskaffelser § 4. Som det fremgår er klagenemnda kommet til at konkurransegrunnlaget er uklart. Denne uklarheten er skapt av oppdragsgiver i konkurransegrunnlaget og ytterligere forsterket av oppdragsgiver gjennom spørsmål og svar-runden.

Konklusjon:

Agder fylkeskommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Tarjei Bekkedal

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur