



## Klagenemnda for offentlige anskaffelser

**Saken gjelder:** Avvisning av leverandør.

*Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av rammeavtaler om håndverker- og entreprenørtjenester til drift og vedlikehold av kommunens bygg og veier. Klagenemnda kom fram til at innklagede hadde brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandør fra konkurransen for manglende oppfyllelse av tekniske og faglige kvalifikasjoner.*

### Klagenemndas avgjørelse 27. november 2024 i sak 2024/1470

**Klager:** LOS Elektro AS

**Innklaget:** Øygarden kommune

**Klagenemndas medlemmer:** Hallgrim Fagervold, Alf Amund Gulsvik og Elisabeth Wiik

#### Bakgrunn:

- (1) Øygarden kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 9. juli 2024 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av rammeavtaler om håndverker- og entreprenørtjenester til drift og vedlikehold av kommunens bygg og veier. Rammeavtalen skulle ha en varighet på fire år, og anskaffelsens totale verdi ble estimert til 200 millioner kroner.
- (2) Rammeavtalen var delt inn i 12 delkontrakter som hver gjaldt et eget fagområde, eksempelvis elektrikerarbeid, tømrerarbeid og rørleggerarbeid. Hvert fagområde hadde en estimert årlig verdi, som varierte mellom 800 000 kroner og 10,5 millioner kroner. Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at leverandørene hadde anledning til å inngi tilbud innen valgfrie fagområder. Tildeling skulle skje per avtaleområde.
- (3) Klagen gjelder delkontrakt 1 om elektrikertjenester. Delkontrakten hadde en estimert verdi på 6 150 000 kroner per år. Kontraktstype var en parallell rammeavtale med inntil 3 leverandører. Det fremgikk av «*Avtaledokument for rammeavtaler*» at for avrop under 750 000 kroner, skulle avrop skje ved at leverandøren som var rangert som nr. 1 skulle få alle forespørsler, og deretter videre til nr. 2 og nr. 3 dersom leverandøren ikke skulle ha kapasitet. For avrop over 750 000 kroner ville det bli gjennomført en minikonkurranse.
- (4) Tildelingskriteriet for delkontrakt 1 var lavest pris.
- (5) Det var stilt flere kvalifikasjonskrav i konkurransen. Under krav til tekniske og faglige kvalifikasjoner, var det blant annet stilt følgende krav til erfaring:

<b>Krav</b>	<b>Dokumentasjonskrav</b>
<b>Krav til god erfaring</b>	Leverandør må fylla ut del I vedlegg 5 - Referanseskjema med kontaktadressar, med

**Postadresse:**  
Postboks 511 Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse:**  
Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

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

<p><i>Leverandøren må ha god erfaring frå gjennomføring av samanliknbare/tilsvarande oppdrag innanfor kvart fagområde det vert levert tilbod til.</i></p>	<p><i>dei 3 viktigaste relevante leveransar dei siste 5 åra med fylgjande informasjon:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Oppdragsgjevar eller mottakar.</i></li> <li>- <i>oppdragsskildring; ei kort skildring av prosjektet, storleik, verdi og kva funksjonar leverandøren hadde i prosjektet</i></li> <li>- <i>tidspunkt for leveransen (frå/til)</i></li> <li>- <i>leveransens varigheit frå signering til overlevering</i></li> <li>- <i>kontaktperson for den enkelte leveranse, samt kontaktinformasjon (e-post og tlf.nr).</i></li> </ul> <p><i>Det er leverandøren sitt ansvar å dokumentere relevans gjennom skildringa. Leverandøren kan dokumentere erfaringa ved å vise til kompetanse til personell han rår over og kan nytte til dette oppdraget, sjølv om erfaringa er opparbeidd medan personellet har utført teneste for ein annan leverandør.</i></p>
---	--

- (6) I bilaget til konkurransegrunnlaget «Oppdragsgjevar sine krav til leveransar» fremgikk det nærme informasjon om delkontrakt 1:

*«Rammeavtale gjeld utføringa av elektroarbeid ved alle kommunens bygningar, anlegg og infrastruktur ved teknisk drift og vedlikehald med tilhøyrande materiell. Med elektroarbeid meinast blant anna arbeid relatert til mindre ombygging, installasjon, endring og vedlikehaldsarbeid av eksisterande bygningsmasse, både innvendig og utvendig. Dette er i hovudsak oppgåver som å legge opp nye datapunkt og stikk, skifte ut armaturar, feilretting i det elektriske arbeidet osv. Leverandør er ansvarleg for forskriftsmessig branntetting ved gjennomføring av installasjonsarbeider. Avtalen gjeld fortrinnsvis arbeider/oppdrag som er praktisk å gjennomføra på timebasis, men kan også nyttast på arbeider i forbindelse med mindre ombygging og rehabilitering.»*

- (7) I kravspesifikasjonen fremgikk det at alle leverandører skulle tilby en leveranseansvarlig:

*«Krav til leveranseansvarleg:*

*Det skal verte tilbydd ein dedikert ressurs (kontaktperson) som er ansvarleg for Leverandørs leveransar for fagområdet. Dersom tilbyder leverer tilbod på fleire fagområde, skal det være ein leveranseansvarleg per fagområde. Leveranseansvarleg må ha relevant master- eller bachelorgrad eller toårig utdanning som fagskuleteknikar med relevant fagbrev. Vedkommande skal i tillegg ha minst tre års relevant praksis opparbeidd etter avslutta utdanning.»*

- (8) Innen tilbudsfristen hadde det kommet inn 6 tilbud på delkontrakt 1. En av leverandørene ble avvist for manglende oppfyllelse av krav i kravspesifikasjonen.
- (9) Innklagede vurderte at de resterende 5 leverandørene var kvalifiserte, og tildelte kontrakt til de tre leverandørene med lavest pris den 5. september 2024:

1. Landro Elektro AS (heretter *valgte leverandør*)
  2. LOS Elektro AS (heretter *klager*)
  3. Torsvik Elektro AS
- (10) Innklagede tildelte rammeavtaler til de tre overnevnte leverandørene, der valgte leverandør hadde høyeste prioritet. Valgte leverandør kunne derfor forvente flest avrop i rammeavtaleperioden.
- (11) Dokumentasjonskravet til kvalifikasjonskravet om faglige og tekniske kvalifikasjoner begrenset seg til å levere 3 referanser. Valgte leverandør leverte 10 referanseoppdrag. Leverandørens tre første referanser var følgende:

	<b><i>Oppdragsgjevar eller mottakar:</i></b>	<b><i>Kort skildring av prosjektet inkludert – storleik, verdi, kva funksjonar leverandøren hadde i prosjektet</i></b>	<b><i>Tidspunkt for leveransen (til/fra årstal):</i></b>
1	<i>Foldnes Utbygging AS</i>	<i>16 leilegheiter Foldnes Elektro, Brannalarm, varmpumper Prosjektering og utførende Verdi:1.500.000</i>	2023
2	<i>Straume Mesterbygg AS</i>	<i>27 leiligheter Nordra Lia Elektro, Brannalarm Prosjektering og utførende Verdi 4 000 000(2024/2025)</i>	2024/2025
3	<i>Øygarden kommune</i>	<i>Bytte belysning på Øygarden ungdomsskule prosjektert utførande Verdi: 1 300 000</i>	2024

- (12) Etter klager fikk innsyn i valgte leverandørs besvarelse, sendte klager en klage på tildelingen i Mercell den 12. september 2024 om at innklagede måtte avvise valgte leverandør da leverandøren hadde levert flere referanser enn tillatt, og manglet teknisk og faglig kompetanse.
- (13) Innklagede avviste klagen 13. september da de hadde evaluert valgte leverandør på de tre første referanseoppdragene. Samme dag mottok innklagede ny klage og som ble ytterligere supplert 16. september 2024 vedrørende tolkningen av kvalifikasjonskravet «*krav til god erfaring*».
- (14) Innklagede besvarte klagen 23. september 2024:

*«Når det gjeld tal på referansar har vi sett at Landro elektro har levert meir enn 3 referansar. For å oppretthalde kravet til likehandsaming er det dei tre første referansane vi har sett på når vi har vurdert om kravet er oppfylt. Øygarden kommune har ikkje vurdert dei overskytande referansane.*

[...]

*Det framstår som de legg avgjerande vekt på at denne leveransen gjeld administrasjon av ei stor rammeavtale med ein offentlig aktør, og at Landro ikkje har vist til rammeavtalar i sine referanseoppdrag. Vi er ikkje samd i dykkar tolking rundt dette. Vi meiner de legg for stor vekt på den administrative delen av rammeavtala, og ikkje kva oppdrag ein skal utføre. Den administrative delen er dekkja inn gjennom at vi i kravspesifikasjonen har kravd ein leveranseansvarleg som nettopp skal ha ansvar for desse oppgåvene.»*

- (15) Saken ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 26. september 2024.
- (16) Innklagede har bekreftet at de vil avvente kontraktsinngåelse til klagenemnda har behandlet saken.
- (17) Nemndsmøte i saken ble avholdt 25. november 2024.

**Anførsler:**

***Klager har i det vesentlige anført:***

- (18) Innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandør på grunn av manglende oppfyllelse av tekniske og faglige kvalifikasjoner. Valgte leverandør mangler rammeavtaleerfaring og erfaring med regningsarbeid for drift og vedlikehold. Valgte leverandør leverte tre relevante referanser, hvorav ett så vidt er påbegynt. De resterende oppdragene gjelder henholdsvis brannalarm og varmpumper til en verdi på 1,5 millioner kroner og bytte av belysning på Øygarden ungdomsskole til en verdi på 1,3 millioner kroner. Kvalifikasjonskravet er rettet mot leverandørens evne til å utføre rammeavtalen. Slik klager ser det, vil innklages tolkning reelt sett ikke stille noen kvalifikasjonskrav om erfaring, da enhver elektrikerbedrift vil kunne oppfylle kravet dersom kvalifikasjonskravet kun gjelder enkeltavrop under rammeavtalen og ikke hele rammeavtalen.

***Innklagede har i det vesentlige anført:***

- (19) Innklagede har ikke brutt anskaffelsesregelverket ved ikke å avvise valgte leverandør da leverandøren oppfyller kvalifikasjonskravet om tekniske og faglige kvalifikasjoner. Kvalifikasjonskravet er rettet mot leverandørens evne til å utføre avrop som er mest aktuelle under rammeavtalen. Kravet er oppfylt ved referanser fra alminnelige elektrikertjenester, fordi slike vil tjenester vil utgjøre hovedmengden av avrop. Valgte leverandør er i stand til å utføre mindre ombygginger, installasjon, endring og vedlikeholdsarbeid av eksisterende bygningsmasse. Innklagedes tolkning av kvalifikasjonskravet er evnen til å gjennomføre enkeltavrop under rammeavtalen. Valgte leverandør må ikke ha erfaring fra rammeavtaler for å oppfylle kvalifikasjonskravet slik det er utformet, og når en leser konkurransedokumentene i sin helhet. Det er tilstrekkelig at leverandørene viser til en leveranseansvarlig for den administrative delen.

**Klagenemndas vurdering:**

- (20) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder rammeavtale om håndverker- og entreprenørtjenester samt elektrikertjenester som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 200 millioner kroner. I tillegg til

lov om offentlige anskaffelser 17. juni 2016 nr. 73 følger anskaffelsen forskrift om offentlige anskaffelser 12. august 2016 nr. 974 del I og III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.

- (21) Klagenemnda skal i det følgende ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandør for manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om tekniske og faglige kvalifikasjoner.
- (22) Valgte leverandør leverte 10 referanseoppdrag, til tross for at dokumentasjonskravet ba leverandørene levere de tre mest relevante referanseoppdragene. Innklagede har opplyst at de kun vurderte de tre øverste referansene for å ivareta prinsippet om likebehandling. Klagenemnda har ingen rettslige innvendinger mot denne fremgangsmåten.
- (23) Oppdragsgiver skal avvise en leverandør som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene, jf. forskriften § 24-2 (1) bokstav a. Utgangspunktet for tolkningen av kvalifikasjonskravene, er hvordan en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør forstår ordlyden i oppstilte krav. Det kan 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 (*Flage Maskin*) avsnitt 51 og EU-domstolens avgjørelse i C-27/15 (*Pippo Pizzo*) avsnitt 35 flg.
- (24) Det aktuelle kvalifikasjonskravet stilte krav til at leverandørene skulle ha «*god erfaring frå samanliknbare/tilsvarande oppdrag innanfor kvart fagområde det vert levert tilbod til*». Som dokumentasjon skulle leverandørene oppgi en beskrivelse av de tre mest relevante oppdrag i løpet av de siste fem årene, inkludert en angivelse av oppdragets verdi, tidspunkt og mottaker.
- (25) Ordlyden «*god erfaring frå samanliknbare/tilsvarande oppdrag*» gir innklagede et visst handlingsrom i vurderingen av om leverandørene oppfyller kvalifikasjonskravet. Formuleringen «*samanliknbare*» eller «*tilsvarande*» oppdrag, tilsier imidlertid at oppdragene må være av sammenlignbar eller tilsvarende størrelse og kompleksitet. Dette er en høyere terskel enn for eksempel ordlyden «*relevant*» eller «*tilstrekkelig*» erfaring, se til sammenligning klagenemndas avgjørelse i sak 2023/1226 avsnitt 37.
- (26) Innklagede og klager er uenige om tolkningen av hva som oppfyller terskelen til kravet. Klager har anført at det ikke er tilstrekkelig å ha utført enkelte elektrikeroppdrag utenfor rammeavtaler, og at erfaringen må knytte seg til rammeavtaler eller større kontrakter. Innklagede på sin side tolker kravet slik at det er tilstrekkelig å vise til erfaring som tilsvarende avropene, altså oppdrag som tilsvarende oppdragene som vil påløpe under den aktuelle rammeavtalen.
- (27) Slik klagenemnda ser det innebærer ikke formuleringen om oppdrag «*innanfor kvart fagområde det vert levert tilbod til*» mer enn en presisering av kvalifikasjonskravet til at leverandørene ved levering av tilbud på delkontrakt 1 om elektrikerarbeid måtte levere referanseoppdrag som gjaldt elektrikerarbeid.
- (28) Henvisningen til «*oppdrag*» innenfor hvert fagområde kan tale for at leverandørene kun skulle vise til erfaring som tilsvarende avropene som ville bli gjort under rammeavtalen, men ved vurderingen av kvalifikasjonskravets krav til sammenlignbare og tilsvarende oppdrag, er det etter nemnda syn imidlertid også relevant å se hen til rammeavtalens størrelse og omfang. Denne rammeavtalen gjelder service, drift og vedlikehold av en større kommune sin bygningsmasse på ca. 320 000 m<sup>2</sup> med en estimert årlig pris på 6

millioner kroner. En naturlig forståelse av kravet tilsier at man ikke kun kan se på det enkelte oppdrag, men at kvalifikasjonskravet krever erfaring enten fra rammeavtaler av en sammenlignbar størrelse, eventuelt til enkeltkontrakter av et omfang som viser at man kan håndtere kontrakter av en lignende størrelse, herunder det administrative som følger med denne type kontrakter.

- (29) Innklagede vil under den aktuelle rammeavtalen sannsynligvis foreta avrop som tilsvarer eller er mindre enn størrelsen på referanseoppdragene til valgte leverandør. Erfaring fra enkeltoppdrag som i størrelse er betydelig mindre enn rammeavtalens omfang, vil etter nemndas syn ikke alene være tilstrekkelig til å oppfylle kvalifikasjonskravet om «*samanliknande*» og «*tilsvarande*» oppdrag.
- (30) Valgte leverandørs første og andre referanseoppdrag viser erfaring med å prosjektere og utføre elektrisk tjenester på henholdsvis 16 og 27 leiligheter. Den siste referansen viser til utskifting av innvendig og utvendig belysning på en ungdomsskole. Referanseoppdragene er elektrikeroppdrag utført på ett til to år, der kontraktens verdi er på henholdsvis 1,3, 1,5 og 4 millioner kroner. Dette er et betydelig mindre omfang enn gjeldende rammeavtale, og er ikke «*tilsvarende*» eller «*sammenlignbart*» med en rammeavtale over fire år med en årlig verdi på 6 millioner kroner.
- (31) Forståelsen av kvalifikasjonskravet endres ikke ved at innklagede i kravspesifikasjonen krevde en leveranseansvarlig med fagkompetanse. Det aktuelle kvalifikasjonskravet stiller krav om erfaring med «*tilsvarende*» oppdrag, og nemnda kan ikke se at kravspesifikasjonen har avgjørende betydning for leverandørens erfaringer med rammeavtaler eller større kontrakter.
- (32) Klagenemnda vil til slutt bemerke at innklagede ikke har svart ut klagers anførsel om at valgte leverandørs referanse med høyest verdi, 4 millioner kroner, ikke er ferdigstilt. I tilbudet står det at referanseoppdraget utføres i 2024/2025. Dersom et referanseoppdrag ikke er utført eller leverandøren ikke har gjort sin del av arbeidet innen tilbudsfristen, kan ikke oppdragsgiver vektlegge dette i vurderingen.
- (33) Etter dette er klagenemnda kommet til at valgte leverandør ikke oppfyller kvalifikasjonskravet om tekniske og faglige kvalifikasjoner. Innklagede hadde plikt til å avvise leverandøren, jf. forskriften § 24-2 (1) bokstav a.

#### *Tilbakebetaling av klagegebyr*

- (34) Bruddet på regelverket har påvirket resultatet av konkurransen, og klagegebyret skal tilbakebetales, jf. klagenemndsforordningen § 13.

#### **Konklusjon:**

Øygarden kommune har brutt anskaffelsesregelverket ved ikke å avvise valgte leverandør 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*