



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Endring av konkurransegrunnlag, Feil i/uklar kunngjøring

Sola kommune gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av multifunksjonsmaskiner og tilhørende monterings og service-tjenester. Klager anførte at det ville utgjøre en ulovlig direkte anskaffelse dersom innklagede inngikk kontrakt med valgte leverandør, ettersom konkurransen ikke var kunngjort med CPV-kode for vareelementet i anskaffelsen. Videre anførte klager at innklagede hadde gjort vesentlige endringer i konkurransegrunnlaget, ved at kravspesifikasjonen ble endret underveis i konkurransen, slik at det ikke kunne tilbys brukte multifunksjonsmaskiner. Klagenemnda kom til at innklagede hadde brutt regelverket ved å bruke ufullstendig CPV-koder i kunngjøringen og ved å inngå en rammeavtale med en varighet på mer enn 4 år.

Klagenemndas avgjørelse 2. juli 2025 i sak 2025/0669

Klager: Papereasy AS

Innklaget: Sola kommune

Klagenemndas medlemmer: Tarjei Bekkedal, Christina Paludan Melson, Hanne S. Torkelsen.

Bakgrunn:

- (1) Sola kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 30. januar 2025 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av en rammeavtale om levering og service av multifunksjonsmaskiner. Rammeavtalen skulle ha en varighet på fem år. Estimert verdi var totalt 6 250 000 kroner ekskl. mva. Tilbudsfristen var 6. mars 2025.
- (2) I konkurransegrunnlaget punkt 1.1.3 fremgikk det at rammeavtalen skulle omfatte leasing av multifunksjonsmaskiner inklusive serviceavtaler på disse. Leverandør skulle stå for levering av maskinene, oppkopling av maskiner på de aktuelle brukerstedene, opplæring av brukere, samt service og vedlikehold. Det var oppgitt at behovet for maskiner var rundt 135. Videre var det estimert «et totalvolum A4 på ca 6 millioner sider kopi/print, hvorav farge står for rundt 35 % av dette».
- (3) I kunngjøringen var det angitt Hoved-CPV-kode: «72000000 Datatjenester: rådgivning, programvareutvikling, internett og systemstøtte». Tilleggs-CPV-kodene var: «50300000 Reparasjon, vedlikehold og tilhørende tjenester tilknyttet PCer, kontorutstyr, telekommunikasjon og AV-utstyr 51000000 Installasjonstjenester (bortsett fra programvare) 72500000 Datamaskinrelaterte tjenester».
- (4) I henhold til konkurransegrunnlaget punkt 1.5 skulle tildelingskriteriet «Pris» vektes 70 prosent, og «Miljø» skulle vektes 30 prosent. Miljøkriteriet var beskrevet slik:

«Miljø

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

- *Under dette kriteriet vil oppdragsgiver foreta en skjønnsmessig vurdering av leverandørens arbeidsmetoder for å minimere klima- og miljøbelastningen ved gjennomføringen av avtalen herunder:*
 - *Håndtering av retur og resirkulering av utrangert utstyr*
 - *Miljøsertifiseringsordninger for tilbudte maskiner, samt forbruksmateriell (blekk og toner)*
 - *Hvordan leverandøren vil redusere CO2-utslipp i forbindelse med transportoppdrag på avtalen*
 - *Oppfyllelsen av relevante energieffektivitetsstandarder»*
- (5) Som dokumentasjon skulle leverandørene blant annet *«levere en kort løsningsbeskrivelse som redegjør for relevante løsningsvalg som tilbys for å minimere klima- og miljøbelastningen ved avtalen».*
- (6) I kravspesifikasjonen ble det stilt krav om *«nyeste teknologi av tilfredsstillende kvalitet og egnet til sitt bruk»*. Det var ikke angitt hvorvidt multifunksjonsmaskinene som skulle leveres måtte være nye eller om det også kunne leveres brukte maskiner. I spørsmål og svar 01. februar 2025 ble det stilt spørsmål til dette:
- «Er det krav til at multifunksjonsmaskinene som leveres skal være fabrikknye maskiner?»*
- (7) Den 04. februar 2025 ga innklagede følgende svar:
- «Det er ikke krav om fabrikknye maskiner.»*
- (8) Det ble stilt flere spørsmål til kravspesifikasjonens krav om at maskinene måtte være med *«nyeste teknologi av tilfredsstillende kvalitet og godt egnet til sitt bruk»*. Den 18. februar 2025 ble følgende spørsmål stilt:
- «Gitt kravet "nyeste teknologi av tilfredsstillende kvalitet" hvordan kan oppdragsgiver åpne for brukte maskiner?»*
- (9) Innklagede ga følgende svar samme dag:
- «Av hensyn til miljø har vi åpnet for at maskiner kan gjenbrukes. Beskrivelsene av behov og kravene i kravspesifikasjonen, legger imidlertid begrensninger på hvilke maskiner som kan tilbys. I hvilken grad gjenbruk er mulig kommer derfor an på markeds- og teknologiutviklingen, og det forutsettes at leverandørene har god kjennskap til dette.»*
- (10) På bakgrunn av spørsmålene som ble stilt, ga innklagede den 25. februar følgende beskjed til samtlige leverandører:
- «Viktig informasjon angående gjenbruk av maskiner!*
- I anskaffelsesdokumentene ble det ikke spesifisert hvorvidt tilbyder skal tilby nye maskiner, fordi oppdragsgiver har ønsket å åpne opp for gjenbruk av maskiner av hensyn til miljø - sirkularitet. På bakgrunn av innkomne spørsmål har oppdragsgiver imidlertid gjort en ny vurdering og kommet til at sikkerhetsaspektene ved gjenbruk ikke er*

tilstrekkelig utredet, ettersom gjenbruk kan medføre en risiko for sårbar eller skadet software eller firmware hos brukte maskiner. Videre har oppdragsgiver som følge av manglende kapasitet, konkludert med at man ikke vil få anledning til å utrede disse forholdene på en tilstrekkelig måte innenfor tidsrammen som ligger til grunn for denne prosessen. Oppdragsgiver har derfor besluttet at det ikke vil åpnes for at leverandører kan tilby maskiner til gjenbruk i denne konkurransen. Første avsnitt i kravspesifikasjonen punkt C.1 skal derfor forstås slik at det kun skal tilbys nye maskiner. Oppdragsgiver ser ikke behov for å gjøre endringer i grunnlaget utover dette.

Se for øvrig endringskunngjøring med oppdatert informasjon og utsatt spørsmåls- og tilbudsfrist».

- (11) Etter å ha informert leverandørene om at innklagede ikke ville akseptere brukte maskiner, ble det den 25. februar 2025 publisert en endringskunngjøring. Tilbudsfristen ble utsatt fra 6. mars 2025 til 13. mars 2025.
- (12) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede fire tilbud, herunder fra Center Stavanger AS, Advania Norge AS, Canon Norge AS og Thorsen Kontormaskiner AS. Center Stavanger AS har etter tilbudsinngivelsen endret navn til Papereasy AS (heretter *klager*).
- (13) Leverandørenes tilbudspriser fremgikk av tildelingsbrevet. Klager sitt tilbud var på 8 516 590 kroner. Advania Norge AS sitt tilbud var på 8 169 130 kroner. Thorsen Kontormaskiner AS sitt tilbud var på 8 415 110 kroner. Canon Norge AS sitt tilbud var på 7 953 740 kroner.
- (14) Den 2. april 2025 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt Canon Norge AS (heretter *valgte leverandør*).
- (15) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 7. mai 2025.
- (16) Innklagede har bekreftet at kontraktsinngåelse avventes til klagenemnda har behandlet klagen, og saken er derfor gitt prioritert behandling.
- (17) Nemndsmøte i saken ble avholdt 30. juni 2025.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (18) Konkurransen må avlyses ettersom innklagede har unnlatt å inkludere CPV-koden for vareelementet, som er anskaffelsens hovedelement. Passende hoved-CPV-kode er «30000000: Kontor og PC-maskineri, utstyr og forsyninger bortsett fra møbler og programvarepakker» samt tilleggs-CPV: «30121100: Fotokopimaskiner.
- (19) Ettersom CPV-koden for hovedelementet ikke var inkludert i kunngjøringen har ikke konkurransen blitt tilstrekkelig kjent for leverandørene i markedet. Ved slike mangler må det uten videre legges til grunn at feilen har påvirket konkurransen. Dersom det likevel skal foretas en konkret vurdering i denne saken, må konklusjonen uansett bli at kunngjøringen ikke er gjort tilstrekkelig kjent for samtlige relevante aktører i markedet i EU/EØS-området. Det finnes flere potensielle leverandører av multifunksjonsmaskiner både i Norge og i EU/EØS-området. Det var flere norske aktører som ikke innga tilbud

og det er sannsynlig at leverandører utenfor Norge ikke har klart å identifisere kunngjøringen grunnet manglende CPV-kode for vareelementet.

- (20) Leverandører som primært tilbyr multifunksjonsmaskiner, og som ikke tilbyr tilknyttede tjenester, vil kunne søke etter CPV-koder for varer, og dermed ikke fange opp kunngjøringen. Den manglende kunngjøringen har påvirket konkurransen, og feilen kan ikke rettes på annen måte enn ved avlysning av konkurransen og ny kunngjøring med korrekte CPV-koder. Denne feilen medfører at en eventuell kontraktinngåelse vil utgjøre en ulovlig direkte anskaffelse, noe som også må lede til en plikt til avlysning.
- (21) Konkurransen må avlyses som følge av at innklagede underveis i konkurransen har gjort endringer i konkurransegrunnlaget. Kravspesifikasjonen stilte i utgangspunktet ikke krav til at maskinene som skulle benyttes i kontrakten måtte være nye. Ved endringskunngjøringen den 25. februar 2025 innførte imidlertid innklagede et slikt krav. Denne endringen overstiger det som er tillatt etter forskriften § 14-2. Feilen har påvirket deltagelsen i konkurransen og kan ikke rettes på annen måte enn ved avlysning.
- (22) Endringen ble gjort relativt kort tid før den opprinnelige tilbudsfristen. Endringen gjelder hovedelementet i anskaffelsen og innebærer en reell og betydelig endring av hva som skal leveres. Dette påvirker leverandørenes valg av løsninger, og har konsekvenser for både innkjøp, logistikk og prissetting. Det nye kravet er videre formulert som et absolutt krav («skal»), noe som normalt innebærer at ethvert avvik medfører automatisk avvisning. Det er nærliggende å anta at kravet om nye maskiner kan ha ført til at andre aktører, eksempelvis leverandører som ikke opererer med brukte maskiner ville hatt interesse av å delta i konkurransen dersom dette kravet hadde vært tydelig fra starten av.
- (23) Alle tilbudsprisene var betydelig høyere enn den estimerte verdien på anskaffelsen. Det er nærliggende at endringen i konkurransen har vært årsak til de høye tilbudsprisene, ettersom nye maskiner er dyrere enn brukte. Endringen fjerner også muligheten for at tilbud om brukte maskiner gir uttelling i henhold til tildelingskriteriet «*Miljø*». Dette underbygger at endringen er vesentlig. At det i kravspesifikasjonen stilles krav om «*nyeste teknologi av tilfredsstillende kvalitet og egnet til sitt bruk*» er ikke å forstå som et krav om at maskinene må være nye. Også brukte maskiner kan oppgraderes til å benytte nyeste teknologi. Denne formuleringen kan dermed ikke tas til inntekt for at endringen som er gjort, ikke er vesentlig. Klager kjenner til at det er flere aktører i det norske markedet enn de som har levert tilbud i konkurransen og at bestemte leverandører valgte å ikke tilby da konkurransen ble kunngjort. Endringene må etter dette anses vesentlige og i strid med forskriften § 14-2.
- (24) Vilkårene for å sette en lenger avtaleperiode enn 4 år på rammeavtalen, er ikke oppfylt idet det ikke foreligger «*særlige forhold*» som kan begrunne en lengre varighet.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (25) Det bestrides at det foreligger avlysningsplikt som følge av at det er oppgitt feil CPV-kode. Etter innklagedes syn bør det foretas en vurdering av om feil bruk av CPV-koder kan ha påvirket deltakerinteressen, uavhengig av om feilen beror på at CPV-kodene er direkte misvisende og mangelfulle eller om de bare er upresise. Etter innklagedes syn er anskaffelsen videre av en slik art at vare- og tjenesteelementene henger svært tett sammen, fordi det er knyttet tjenester til videre drift og vedlikehold av hver enkelt vare som leveres, i tillegg til klargjøring og installasjon. Selv om innklagede anser det mest riktig å kategorisere anskaffelsen som en vareanskaffelse, og dermed å benytte en

varekode som hoved-CPV-kode, er ikke dette åpenbart. Det er flere eksempler på at kontrakter av denne typen har blitt kunngjort som en tjenesteanskaffelse. Alle potensielle leverandører må kunne levere både tjeneste- og vareelementene, enten som totalleverandør, eller i tett samarbeid med en underleverandør. Dette tilsier at feilen ikke kan ha fått betydning for deltakerinteressen.

- (26) Endringene i konkurransegrunnlaget er ikke vesentlige, og utløser ikke avlysningsplikt. Det er etter innklagedes kjennskap ikke et eget marked for gjenbruksmaskiner med tilhørende tjenester, og som i tillegg kan levere i det omfanget som denne anskaffelsen etterspør. Innklagede er enig i at eventuelle avvik fra kravet om nye maskiner vil utgjøre et avvik som måtte lede til avvisning av tilbudet. Endringen vurderes bare å ha betydning for hvilket utvalg av maskiner de potensielle leverandørene kunne tilby i konkurransen, uten at dette påvirket hvilke leverandører som potensielt ville levere tilbud. At endringen har påvirket tilbudsutformingen, er ikke i seg selv et argument for at endringen har påvirket deltakerinteressen. I kravspesifikasjonen stilles det krav om at maskinene skal være av «*nyeste teknologi av tilfredsstillende kvalitet og godt egnet til sitt bruk*». Dette innebærer at innklagede allerede hadde etterspurt maskiner av nyeste teknologi, hvilket medfører at endringen har hatt en mindre betydning for tilbudsutformingen, enn om det ikke var spesifisert noe rundt maskinenes tilstand. Det foreligger ikke noen holdepunkter for at deltakerinteressen, etter en konkret helhetsvurdering, kan ha blitt påvirket av endringen. Klagers påstand om at man er kjent med at bestemte leverandører avsto fra å delta «*da konkurransen ble kunngjort*» er ikke dokumentert. Klager viser til at endringen har hatt betydning for tilbudsprisene. Innklagede kan imidlertid ikke se hvilken relevans det har for vurderingen av om endringen er vesentlig. Innklagede kan med dette ikke se at endringen ved å stenge for gjenbruk av maskiner skal anses vesentlig, og i strid med forskriften § 14-2.

Klagenemndas vurdering:

- (27) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder operasjonell leasing av multifunksjonsmaskiner inklusive serviceavtaler på disse. Anskaffelsens verdi er estimert til totalt kroner 6 250 000 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 III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (28) Klagenemnda tar først stilling til om konkurransen ikke kan anses tilstrekkelig kunngjort, og i så tilfelle om dette utgjør en feil som utløser avlysningsplikt.
- (29) Oppdragsgivers kunngjøringsplikt fremgår av forskriften § 21-2 første ledd. Bestemmelsen er en gjennomføring av direktiv 2014/24/EU artikkel 49, hvor det fremgår at kunngjøringen skal inneholde informasjon som fastsatt i Annex V del C til direktivet. Av dette vedlegget følger det at kunngjøringen skal inneholde CPV-koder.
- (30) CPV står for Common Procurement Vocabulary, og viser til EU-kommisjonens felles vare- og tjenstekoder innen EU/EØS-systemet. Disse felleskodene ble innført med sikte på felles forståelse av kunngjøringer for offentlige anskaffelser, uavhengig av språk, jf. Forordning (EF) Nr. 2195/2002 fortalens avsnitt 4.
- (31) EFTA-domstolens sak E-4/17 avsnitt 90 anga at oppdragsgivere i kunngjøringen skal benytte et «*complete and sufficiently precise set of CPV codes*». Begrunnelsen knyttes til

at strenge krav til nøyaktige og beskrivende CPV-koder er den eneste måten å sikre formålet om én felles forståelse av kunngjøringer i EU/EØS-systemet, ettersom CPV-koder er det eneste objektive og språknøytrale virkemiddelet oppdragsgiver har til å nå frem til relevante leverandører i hele EØS.

- (32) Hvor det ikke er benyttet CPV-koder som er tilstrekkelig presise, vil ikke kunngjøringen oppnå sin hensikt om å tilkjennegi anskaffelsen for leverandørmarkedet. I slike tilfeller vil anskaffelsen kunne innebære en ulovlig direkte anskaffelse. Av EFTA-domstolens avgjørelse i E-4/17 avsnitt 90 og Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2008 side 982 avsnitt 37-40 og 47, følger det at der en anskaffelse omfatter to viktige elementer, må man forsøke å angi CPV-koder som dekker begge disse elementene. I klagenemndas avgjørelse i sak 2019/697 hadde oppdragsgiver ikke inkludert CPV-koder for motorkjøretøy og maskiner og det var dermed ikke tilstrekkelig tilkjennegett for det aktuelle leverandørmarkedet at anskaffelsen omfattet leasing av kjøretøy. Dette utgjorde en ulovlig direkte anskaffelse. Avgjørelsen er i tråd med det Høyesterett la til grunn i Rt. 2008 s. 982 (*Catch Communication*).
- (33) Den aktuelle rammeavtalen omfatter operasjonell leasing av multifunksjonsmaskiner og serviceavtaler på disse. Leverandør skal stå for levering av rundt 135 maskiner. Til tross for at leverandørene skal levere 135 maskiner, benyttet innklagede hoved-CPV-koden «72000000 Datatjenester: rådgivning, programvareutvikling, internett og systemstøtte». Tilleggs-CPV-kodene var: «50300000 Reparasjon, vedlikehold og tilhørende tjenester tilknyttet PCer, kontorutstyr, telekommunikasjon og AV-utstyr 51000000 Installasjonstjenester (bortsett fra programvare) 72500000 Datamaskinrelaterte tjenester». Det er altså utelukkende benyttet CPV-koder som dekker tjenesteelementet ved anskaffelsen, ikke vareelementet. For å dekke vareelementet vurderer klagenemnda at den aktuelle hoved-CPV-kode ville vært «30000000: Kontor- og PC-maskineri, utstyr og forsyninger bortsett fra møbler og programvarepakker».
- (34) At det er en sammenheng mellom vare- og tjenesteelementet i denne anskaffelsen, innebærer ikke at det er tilstrekkelig å kunngjøre bare én av disse. Formålet med bruk av CPV-koder er som nevnt at kunngjøringen skal nå frem til alle relevante leverandører, også leverandører som eventuelt bare kan levere på ett av elementene, men hvor eksempelvis en underleverandør kan levere på øvrige elementer.
- (35) I nærværende sak er det selve leveringen av multifunksjonsmaskinene som utgjør hovedelementet ved anskaffelsen, hvilket tilsier at bruk av CPV-koder for vareelementet er særlig viktig for å nå ut til relevante leverandører. På denne bakgrunn finner klagenemnda det ikke tvilsomt at fraværet av CPV-koder som dekker vareelementet ved anskaffelsen innebærer at det er brukt ufullstendige CPV-koder i kunngjøringen. Innklagedes ufullstendige bruk av CPV-koder i kunngjøringen utgjør et brudd på forskriften § 21-2 (1).
- (36) Spørsmålet klagenemnda videre skal ta stilling til er om fraværet av CPV-koder for vareelementet ved anskaffelsen utgjør en feil som kan ha påvirket utfallet av konkurransen og som ikke kan rettes på annen måte enn ved å avlyse konkurransen.
- (37) Det er ikke slik at enhver feil i bruk av CPV-koder automatisk innebærer at konkurransen ikke anses kunngjort. For at feil angivelse av CPV-koder skal sidestilles med brudd på kunngjøringsplikten som må føre til avlysningsplikt, må det etter en konkret vurdering ha vært sannsynliggjort at anskaffelsen, gjennom kunngjøringen, ikke er gjort tilstrekkelig

kjent for leverandører i det aktuelle markedet i EØS-området. Som det påpekes i klagenemndas avgjørelse i sak 2024/1374 avsnitt 35 vil det medføre et *«betydelig spill med offentlige ressurser, som er klart i strid med lovens formål, dersom konkurranser hvor alle potensielle leverandører er nådd gjennom kunngjøringen, må kunngjøres på nytt»*.

- (38) Innklagede har fremholdt at de har god kjennskap til leverandørene i markedet. Basert på registrerte interessenter i innklagedes konkurransegjennomføringsverktøy er det innklagedes inntrykk at aktuelle markedsaktører har blitt gjort oppmerksom på konkurransen og dermed at fraværet av CPV-koder for vareelementet ikke har påvirket deltakerinteressen. Innklagede har imidlertid ikke opplyst hvem de aktuelle leverandørene er eller fremlagt bevis for at leverandørmarkedet er gjort kjent med utlysningen av konkurransen. Det kan dermed ikke anses tilstrekkelig sannsynliggjort at anskaffelsen, til tross for den ufullstendige kunngjøringen, er gjort tilstrekkelig kjent for leverandører i det aktuelle markedet.
- (39) Innklagedes ufullstendige bruk av CPV-koder innebærer dermed at konkurransen ikke kan anses kunngjort. Feilen kan ha påvirket deltakerinteressen og dermed utfallet av konkurransen. Denne feilen kan ikke rettes på annen måte enn ved avlysning. Det foreligger derfor en plikt til å avlyse konkurransen.
- (40) En anskaffelse som ikke er kunngjort, selv om det foreligger en kunngjøringsplikt vil utgjøre en ulovlig direkte anskaffelse, se blant annet merknadene til anskaffelsesloven § 12 i Prop. 51 L (2015-2016). Dette innebærer at det vil utgjøre en ulovlig direkte anskaffelse dersom innklagede inngår kontrakt med valgte leverandør.
- (41) Ettersom manglende kunngjøring medfører avlysningsplikt, finner klagenemnda det ikke nødvendig å ta stilling til klagers anførsel om avlysning på grunnlag av ulovlig endring av konkurransegrunnlaget.
- (42) Angående klagers anførsel om at varigheten av rammeavtalen på fem år var ulovlig, viser klagenemnda til at innklagede har erkjent at det ikke foreligger særlige forhold som tilsier at avtalens varighet kunne settes til mer enn fire år. Dette utgjør et brudd på forskriften § 26-1 (4). Klager har imidlertid ikke anført følgene av det aktuelle bruddet. Nemnda har uansett kommet til at det foreligger avlysningsplikt, og finner etter dette ikke grunnlag for å ta stilling til om også dette bruddet i seg selv utløser avlysningsplikt.
- (43) Bruddene som klagenemnda har konstatert gir grunnlag for tilbakebetaling av klagegebyret, jf. klagenemnds forskriften § 13.

Konklusjon:

Sola kommune har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved ikke å inkludere CPV-kode for vareelementet i anskaffelsen og ved å fastsette en varighet på mer enn fire år.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Christina Paludan Melson

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur