



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av leverandør. Avvisning av tilbud. Annet.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale for transporttjenester for skoleelever. Klager anførte at innklagede både hadde avvisningsrett og -plikt overfor to leverandører som følge av ulovlig konkurransebegrensende samarbeid. Ingen av klagers anførsler førte frem.

Klagenemndas avgjørelse 15. oktober 2025 i sak 2025/0832

Klager: Ferder Taxi AS

Innklaget: Vestfold fylkeskommune

Klagenemndas medlemmer: Tarjei Bekkedal, Alf Amund Gulsvik og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

- (1) Vestfold fylkeskommune (heretter *innklagede*) kunngjorde den 21. mars 2025 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av rammeavtale for transporttjenester for skoleelever med personbil og minibuss i Vestfold. Anskaffelsens verdi var i kunngjøringsskjemaet estimert til 116 000 000 kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var den 29. april 2025.
- (2) Det fulgte av konkurransegrunnlaget at konkurransen var delt inn i tolv delkontrakter, fordelt på seks kontraktsområder. Det var to priskategorier for hvert kontraktsområde som var én til fire passasjerer, og fem eller flere passasjerer. Leverandørene kunne inngi tilbud for ett eller flere kontraktsområder og for én eller begge priskategorier for det enkelte kontraktsområdet.
- (3) Det fulgte videre av konkurransegrunnlaget at:

«Oppdragsgiver vil inngå rammeavtale med alle tilbyderne som oppfyller konkurransegrunnlagets krav på delkontraktene de har inngitt tilbud på. For delkontrakter hvor det inngås rammeavtale med flere leverandører, vil det bli såkalte parallelle rammeavtaler. Det kan bli aktuelt at flere transportører utfører transportoppdrag ved samme skole etc., men selv om det er inngått avtale med en leverandør, betyr det ikke at leverandøren nødvendigvis får transportoppdrag.

[...]

*Dersom det inngås rammeavtaler med flere transportører for en delkontrakt (parallelle rammeavtaler), vil tildeling av transportoppdrag skje i henhold til rangering og den såkalte fossefalls-metoden, slik det er beskrevet i **Vedlegg 1** Oppdragsbeskrivelse punkt 2.5.»*

- (4) Fossefallsmetoden var videre beskrevet ved at «[...] Oppdragsgiver tildeler transportoppdrag til Transportør rangert som nr. 1 for hver aktuell delkontrakt, inntil

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

Transportørens tilbudte kapasitet er benyttet for rammeavtalen (samtlige delkontrakter). Deretter tildeles transportoppdrag til Transportør rangert som nr. 2 etc. for delkontrakten [...]»

- (5) Av konkurransegrunnlaget punkt 4.6 fremgikk følgende:

«Tilbyder skal ikke under noen omstendigheter være delaktig i brudd på konkurranselovens bestemmelser, herunder bestemmelsene om ulovlig prissamarbeid eller markedsdeling.

Dersom eventuelle brudd på konkurransereglene avdekkes før kontraktsinngåelse, vil tilbudet kunne bli avvist, jf. FOA § 24-2 (3) bokstav e) og (5). Dersom det avdekkes etter kontraktsinngåelse, vil dette anses som vesentlig mislighold og kunne føre til heving av Kontrakten.»

- (6) Laveste pris var eneste tildelingskriterium.
- (7) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede tilbud fra fire leverandører, herunder fra Ferder Taxi AS (heretter *klager*), Vestfold Taxisentral AS (heretter *Vestfold Taxisentral*) og Tønsberg Taxi AS (heretter *Tønsberg Taxi*).
- (8) Den 7. mai 2025 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt samtlige leverandører som hadde levert tilbud på de forskjellige priskategoriene og kontraktsområdene. For priskategorien 1-4 passasjerer, omtalt som liten bil, var rangeringen:

Rang	Holmestrand	Horten	Tønsberg	Færder	Sandefjord	Larvik
1	Vestfold Taxi AS	Ferder Taxi AS	Tønsberg Taxi AS	Tønsberg Taxi AS	Vestfold Taxi AS	Vestfold Taxi AS
2	Ferder Taxi AS	Vestfold Taxi AS	Ferder Taxi AS	Ferder Taxi AS	Ferder Taxi AS	
3	Brandtsgård Buss AS					
4						

- (9) For priskategorien 5 eller flere passasjerer, omtalt som stor bil, var rangeringen:

Rang	Holmestrand	Horten	Tønsberg	Færder	Sandefjord	Larvik
1	Vestfold Taxi AS	Vestfold Taxi AS	Tønsberg Taxi AS	Tønsberg Taxi AS	Vestfold Taxi AS	Vestfold Taxi AS
2	Tønsberg Taxi AS	Ferder Taxi AS	Ferder Taxi AS	Ferder Taxi AS	Ferder Taxi AS	
3	Brandtsgård Buss AS		Brandtsgård Buss AS			
4	Ferder Taxi AS					

- (10) Det kom flere klager på tildelingsbeslutningen, herunder fra klager den 9. mai 2025. I denne klagen ble det anført at det forelå ulovlig konkurransebegrensende samarbeid mellom Vestfold Taxisentral og Tønsberg Taxi, under henvisning til konkurranseloven.

- (11) Innklagede sendte den 12. mai 2025 følgende e-post til Vestfold Taxisentral og Tønsberg Taxi med formål om å avklare hvorvidt det forelå et eventuelt konkurransebegrensende samarbeid:

«1. Er Vestfold Taxi AS og Tønsberg Taxi AS del av samme konsern, dvs. enekontrollert av samme bakenforliggende eier?»

Kontekst: Konsern i denne sammenhengen innebærer at det er samme bakenforliggende eier. Kontroll i konkurranserettslig forstand innebærer at det foreligger en mulighet til å utøve avgjørende innflytelse over et annet foretaks virksomhet. Slik avgjørende innflytelse over et foretaks virksomhet innebærer at man ser på muligheten til å bestemme over virksomhetens forretningsstrategi og markedsopptreden, typisk kommersielle og strategiske beslutninger relatert til forretningsplaner, budsjett, større investeringer og utnevning av ledende personell. Enekontroll betyr at én eier har kontroll (typisk ved stemmeflertall). Felleskontroll innebærer at to eller flere eiere må være sammen om viktige beslutninger i selskapet.

Fylkeskommunens forståelse, basert på offentlig tilgjengelig informasjon, er at Tønsberg Taxi AS er kontrollert av VO Taxi Holding AS. Sistnevnte selskap er 50/50 eid av Oslo Taxi SA og Vestfold Taxisentral AS. Med andre ord fremstår ikke Tønsberg Taxi AS og Vestfold Taxi AS å være selskap i samme konsern. Vi anmoder om at dere oversender et organisasjonskart, som gir en oversikt over selskaper og eierforhold.

Hvis svaret på spørsmål 1 er nei, vennligst besvar spørsmål 2-5 under:

2. Har Tønsberg Taxi AS og Vestfold Taxi AS på noe tidspunkt før tilbudsinngivelsen diskutert hvilke delkontrakter de ulike selskapene vil by på, og/eller ikke by på? ? [sic] Hvis ja, vennligst utdyp.

3. Har Tønsberg Taxi AS og Vestfold Taxi AS på noe tidspunkt før tilbudsinngivelsen diskutert hvilke priser som skal inngis i noen av delkontraktene? Hvis ja, vennligst utdyp.

4. Har styret i Tønsberg Taxi AS før inngivelsen av tilbud i nevnte konkurranse styrebehandlet (1) hvilke delkontrakter de ulike selskapene vil by på, og/eller ikke by på, (2) hvilke priser som skal inngis i noen av delkontraktene og/eller (3) andre forhold knyttet til anbudskonkurransen? Hvis ja, vennligst legg frem relevant styredokumentasjon fra de aktuelle styremøtene i selskapet.

5. Har VO Taxi Holding AS vært involvert i beslutningen om hvor det skal inngis tilbud og/eller med hvilken pris?»

- (12) Både Vestfold Taxisentral og Tønsberg Taxi svarte nei på samtlige spørsmål. Begge selskapene begrunnet svarene med henvisninger til organiseringen og beskrivelser av hvordan det ble tatt stilling til hvilke delkontrakter det skulle inngis tilbud på og hvilken pris som skulle tilbys, herunder hvem som var involvert i denne prosessen. Det ble også beskrevet hvilken informasjon som ikke skulle deles med andre. Begge selskapene fremla organisasjonskart, oversikt over eierstruktur og dokumenter fra styremøter.
- (13) Den 14. mai 2025 sendte innklagede e-poster til Vestfold Taxisentral og Tønsberg Taxi med oppfølgingsspørsmål. Følgende spørsmål ble sendt til Tønsberg Taxi:

«Har Oslo Taxi SA eller Vestfold Taxisentral AS vært involvert i dialogen deres med Oslo Taxi Buss AS om denne konkurransen?»

- (14) Følgende spørsmål ble sendt til Vestfold Taxisentral:

«Dere skriver at «styret gir sin tilslutning til at det skal legges inn anbud». Vi ber dere oversende innkallingen til, og styreprotokollen fra, det aktuelle styremøtet»

- (15) Innklagede svarte på klagers klage den 21. mai 2025, og tok ikke klagen til følge. Klager klaget igjen den 27. mai 2025, men heller ikke denne klagen ble tatt til følge ved innklagedes tilsvarende den 28. mai 2025.
- (16) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 27. mai 2025. Klagebehandling startet samme dag, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13.
- (17) Kontrakt ble inngått med de fire leverandørselskapene den 30. mai og 2. juni 2025.
- (18) Nemndsmøte i saken ble avholdt 13. oktober 2025.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (19) Innklagede skulle ha avvist Vestfold Taxisentral og Tønsberg Taxi fra konkurransen som følge av at de har overtrådt forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid i konkurranseloven § 10. Vestfold Taxisentral og Tønsberg Taxi har begrenset antall tilbydere i konkurransen ved at førstnevnte sammen med Oslo Taxi AS ervervet aksjer i Tønsberg Taxi, og at det kun var Vestfold Taxisentral og Tønsberg Taxi som innga tilbud i konkurransen. Vestfold Taxisentral og Tønsberg Taxi har delt markedet i konkurransen mellom seg ved at de ikke har inngitt konkurrerende tilbud på noen av delkontraktene utenom i Holmestrand for priskategorien liten bil. I tillegg har Vestfold Taxisentral og Tønsberg Taxi hatt et ulovlig prissamarbeid ved at selskapenes ledelse i stor grad er overlappende og selskapene dermed har hatt innsyn i hverandres prisfastsettelse i konkurransen. Disse forholdene utgjør både hver for seg og samlet, åpenbare overtredelser av konkurranseloven § 10.
- (20) Det foreligger klare holdepunkter for at Vestfold Taxisentral og Tønsberg Taxi har inngått avtale med hensikt om å vri konkurransen, og innklagede hadde derfor en avvisningsrett. Det er særlig Vestfold Taxisentral sitt erverv av aksjer i Tønsberg Taxi og det faktum at de to selskapene har sammenfallende styre og ledelse som utgjør overtredelsen.
- (21) Innklagede hadde i tillegg avvisningsplikt idet den nevnte overtredelsen om ulovlig konkurransebegrensende samarbeid, utgjorde et brudd på prosedyrebestemmelsen i konkurransegrunnlaget punkt 4.6.
- (22) Det foreligger et antasert mislighold av kontrakten som medfører at innklagede hadde avvisningsplikt.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (23) Det forelå ingen rett eller plikt til å avvise Vestfold Taxisentral og Tønsberg Taxi, og anskaffelsesregelverket er dermed ikke brutt i forbindelse med gjennomføringen av konkurransen.
- (24) Det foreligger ikke tilstrekkelig klare holdepunkter for at de nevnte tilbyderne har inngått avtaler med hensikt om å vri konkurransen. Selv om krysseierskap og overlappende styrerepresentasjon mellom selskapene er forhold som muliggjør deling av konkurransesensitiv informasjon, er ikke dette i seg selv tilstrekkelig bevis eller klare holdepunkter for at Vestfold Taxisentral og Tønsberg Taxi har samarbeidet om prisene som er tilbudt i konkurransen eller om hvilke av de ulike delkontraktene det inngis tilbud på. Vi har gjort undersøkelser omkring tilbudene og tilbyderne Vestfold Taxisentral og Tønsberg Taxi, og blant annet etterspurt styreprotokoller og bedt dem redegjøre for styresammensetningen og om og hvordan de har samarbeidet om inngivelse av tilbud, prisfastsetting og markedsdeling. Svarene og den fremlagte dokumentasjonen ga ikke noen indikasjoner på samarbeid mellom de to selskapene. Det forelå dermed ingen avvisningsrett etter anskaffelsesforskriften.
- (25) Konkurranses grunnlagets punkt 4.6 ga ingen plikt til å avvise tilbud som følge av brudd på konkurranselovgivningen. For det første forelå det ikke brudd på anskaffelsesforskriften § 24-2 (3) bokstav e, slik punkt 4.6 krevde. For det andre ga ikke punkt 4.6 noen avvisningsplikt idet det sto at brudd på bestemmelsen «*kunne føre til heving av Kontrakten*».
- (26) Det foreligger ikke klare holdepunkter for at Vestfold Taxisentral og Tønsberg Taxi har inngått avtale med hensikt å vri konkurransen, og terskelen for at det skal oppstå avvisningsplikt på grunnlag av antasert mislighold er dermed ikke nådd.

Klagenemndas vurdering:

- (27) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf. klagenemndsforordningen § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder anskaffelse av rammeavtaler for transporttjenester for skoleelever, som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til kroner 116 millioner 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) Det ligger utenfor klagenemndas kompetanse å vurdere brudd på konkurranseloven. En klage til klagenemnda må gjelde brudd på anskaffelsesloven eller forskrifter gitt med hjemmel i denne, jf. klagenemndsforordningen §§ 1 og 6 (1). Følgelig avvises klagers anførsel om dette, jf. klagenemndsforordningen § 9.
- (29) Spørsmålet klagenemnda skal ta stilling til er om Vestfold Taxisentral og Tønsberg Taxi skulle vært avvist som følge av ulovlig konkurransebegrensende samarbeid.
- (30) Det følger av forskriften § 24-2 (3) bokstav e at oppdragsgiver «*kan*» avvise en leverandør når avvisning ikke vil være uforholdsmessig og oppdragsgiveren har «*klare holdepunkter for at leverandøren har inngått avtaler med hensikt å vri konkurransen*». Ordet «*kan*» gir oppdragsgiver en rett til å avvise leverandøren hvis det foreligger slike klare holdepunkter for konkurransevridning, men ingen avvisningsplikt. Det er heller ikke grunnlag for å

oppstille noen avvisningsplikt etter § 24-2 (3) på bakgrunn av anskaffelseslovens formål eller de grunnleggende prinsippene, jf. klagenemndas avgjørelse i 2023/1006, avsnitt 35. Siden forskriften § 24-2 (3) bokstav e kun gir en avvisningsrett, vil ikke manglende avvisning av leverandørene utgjøre brudd på anskaffelsesregelverket. Klagers anførsel fører dermed ikke frem.

- (31) Klagenemnda tar videre stilling til om prosedyrebestemmelsen i konkurransegrunnlaget punkt 4.6 ga innklagede en avvisningsplikt. Det fremgår av dette punktet i konkurransegrunnlaget at tilbyder *«ikke under noen omstendigheter [skal] være delaktig i brudd på konkurranselovens bestemmelser»* og videre at *«Dersom eventuelle brudd avdekkes før kontraktsinngåelse, vil tilbudet kunne bli avvist, jf. FOA § 24-2 (3) bokstav e) og (5). Dersom det avdekkes etter kontraktsinngåelse, vil dette anses som vesentlig mislighold og kunne føre til heving av kontrakten»*.
- (32) Også etter konkurransegrunnlaget punkt 4.6 vil altså brudd på konkurransereglene som avdekkes før kontraktsinngåelse kun gi en avvisningsrett, jf. formuleringen *«vil kunne bli avvist»*. At innklagede ikke avviste Vestfold Taxisentral og Tønsberg Taxi på bakgrunn av denne bestemmelsen, utgjør dermed ikke et brudd på anskaffelsesregelverket. Klagers anførsel knyttet til dette fører ikke frem.
- (33) Klagenemnda går så videre til spørsmålet om innklagede hadde avvisningsplikt på bakgrunn av antasert mislighold som følge av brudd på konkurranselovens bestemmelser.
- (34) Dersom det foreligger forventet mislighold av kontraktens bestemmelser, gir det i utgangspunktet oppdragsgiver en rett til å avvise det aktuelle tilbudet. Unntaksvis kan oppdragsgiver i slike tilfeller ha en avvisningsplikt, jf. klagenemndas avgjørelse i 2024/641, avsnitt 30, 2023/236, avsnitt 69 og 2011/79, avsnitt 38. Terskelen for å konstatere en slik plikt er imidlertid høy, og skjønnsutøvelsen ved unnlatt avvisning må være uforsvarlig eller i strid med de grunnleggende prinsippene i loven § 4, jf. sak 2024/641, avsnitt 30 med videre henvisninger.
- (35) I det foreliggende tilfellet har innklagede i løpet av konkurransen fått uttrykkelig oppfordring fra klager til å undersøke spørsmålet om konkurransebegrensende samarbeid mellom de to leverandørene. Innklagede gjennomførte på bakgrunn av disse oppfordringene selvstendige undersøkelser av om det forelå ulovlig konkurransebegrensende samarbeid mellom Vestfold Taxisentral og Tønsberg Taxi.
- (36) Innklagedes undersøkelser besto i å be om svar på fem spørsmål fra de to selskapene, om organiseringen av selskapene, om selskapene hadde diskutert ulike deler av tilbudet på noe tidspunkt før tilbudsinngivelsen og om hvem som hadde vært involvert i beslutningen om hvor det skulle inngis tilbud og til hvilken pris. Innklagedes spørsmål er gjengitt i sakens bakgrunn avsnitt 11. De to selskapene ble også bedt om å fremlegge organisasjonskart som ga oversikt over selskaper og eierforhold, og relevante styredokumenter fra møter hvor den aktuelle anbudskonkurransen ble behandlet.
- (37) Begge selskapene svarte nei på samtlige spørsmål som ble stilt for å avklare om det forelå et eventuelt konkurransebegrensende samarbeid, og viste til blant annet organisasjonskart, styredokumenter og beskrivelser av hvordan selskapene har arbeidet med å inngi tilbud i konkurransen for å underbygge svarene. Innklagede stilte også oppfølgingsspørsmål til begge selskapene. På bakgrunn av svarene og den fremlagte

dokumentasjonen, konkluderte innklagede med at det ikke var grunnlag for å avvise Vestfold Taxisentral og Tønsberg Taxi.

- (38) På bakgrunn av de undersøkelsene innklagede har gjort, har klagenemnda kommet til at unnlatt avvisning av Vestfold Taxisentral og Tønsberg Taxi ikke kan anses uforsvarlig eller i strid med de grunnleggende prinsippene i loven § 4. Den høye terskelen for å konstatere avvisningsplikt på grunnlag av antasipert mislighold er klart ikke nådd.
- (39) Ingen av klagers anførsler har etter dette ført frem.

Konklusjon:

Vestfold fylkeskommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Elisabeth Wiik

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur