



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: De generelle kravene i § 4. Feil i/uklart konkurransegrunnlag.
Tilbudsevaluering.

Innklagede kunngjorde en åpen tilbudskonkurranse for anskaffelse av totalentreprise for prosjektering og oppføring av nye boliger i kommunen. Klager anførte at innklagede hadde brutt anskaffelsesregelverket ettersom innklagede pliktet å oppstille et kontraktskrav om tilknytning til lærlingeordning, at innklagede hadde brutt anskaffelsesregelverket ved utøvelsen av tilbudsevalueringen, og ved å ikke gi god nok begrunnelse, slik at tildelingen følgelig var ulovlig. Klagenemnda kom til at innklagede hadde brutt plikten til å oppstille et kontraktskrav om tilknytning til lærlingeordning og begrunnelsesplikten, men at dette ikke hadde innvirket slik at konkurransen måtte avlyses eller var ulovlig. Klagers øvrige anførsler om feil ved utøvelsen av tilbudsevalueringen førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 2. september 2025 i sak 2025/0834

Klager: Nysted AS

Innklaget: Balsfjord kommune

Klagenemndas

medlemmer: Christina Paludan Melson, Sverre Nyhus, og Hanne S. Torkelsen

Bakgrunn:

(1) Balsfjord kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 11. januar 2025 en åpen tilbudskonkurranse for anskaffelse av tolv boenheter i Kløverlundvegen. Anskaffelsens estimerte verdi var 12 000 000 kroner. Tilbudsfrist var 25. februar 2025.

(1) I konkurransegrunnlaget var det gitt en beskrivelse av anskaffelsen, med videre henvisninger til vedlagt funksjonsbeskrivelse og øvrige vedlegg:

«Balsfjord kommune har til hensikt å bygge nye boliger ved Kløverlundvegen. Denne anskaffelsen gjelder byggetrinn 1. Tilbyder velger selv om de vil levere moduler som er tilpasset vårt behov, eller om de ønsker å plassbygge bygningsmassen.

Byggetrinn 1 skal bestå av inntil 12 boenheter, fordelt over to etasjer. Hver enhet er planlagt som effektive leiligheter på ca 40m2 [...].»

(2) Tildelingskriteriene var «Totalsum» vektet 50 prosent, «Leveringstid/ferdig prosjekt» vektet 30 prosent og «Kompetanse, kvalifikasjoner og miljø» vektet 20 prosent.

(3) For tildelingskriteriet «Kompetanse, kvalifikasjoner og miljø» skulle tilbyder «[...] dokumentere krav til kompetanse i tilbudet», hvor følgende kulepunkt var oppgitt:

- «Tilbyder skal ha gjennomført prosjekter i sammenlignbar størrelse og kompleksitet.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

- *Tilbyder skal vedlegge CV til nøkkelpersonell som aktivt skal delta i prosjektgjennomføringen. Gjelder også for underentreprenører.*
 - *Tilbudet skal inneholde relevante referanser som kan bekrefte kompetanse, erfaring og egnethet. Balsfjord kommune forbeholder seg retten til å kontakte oppgitte referanser.*
 - *Miljø: Tilbyder dokumenterer en miljøprofil hvor det svares ut om oppgaveforståelse og miljøutfordringer. Det vil innebære byggeavfallsminimering, massehåndtering og eventuell ombruk av eksisterende bygningselementer»*
- (4) Evalueringen av de enkelte kriteriene skulle skje etter en karakterskala fra en til ti, der karakter en var dårligst og ti var best. De øvrige tilbudene skulle få poeng ut ifra hvordan de fremstod i forhold til det beste tilbudet.
- (5) Det var ikke i konkurransen stilt krav om bruk av lærlinger og tilknytning til lærlingordning.
- (6) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede fem tilbud, herunder fra Nysted AS (heretter *klager*) og SAHA AS.
- (7) Den 21. mars 2025 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt SAHA AS (heretter *valgte leverandør*).
- (8) I sin begrunnelse for poengsettingen under tildelingskriteriet «*Kompetanse, kvalifikasjoner og miljø*», skrev innklagede:
- «Evalueringen er forholdsmessig, hvor kompetanse, relevante referanseprosjekt og framlagt miljøplan får inntil 2p.*
- Her er det lagt vekt på relevant erfaring basert på innlevert referanseprosjekt som er i lik størrelse og kompleksitet, relevant erfaring på personell og innlevert miljøplan.*
- Er uavklart hva Tromsø Betong Team har utført ved sitt referanseprosjekt og de får dermed lavest poengscore. Resterende leverandører har levert det de skal og har fått 2 poeng».*
- (9) Videre var det fremlagt en oversikt over poengfordelingen mellom de ulike leverandørene, og totalscore for evalueringen. Her fremgikk det at klager hadde fått en totalscore på 9,38 poeng, og at valgte leverandør hadde fått en totalscore på 9,54 poeng.
- (10) Klager klaget på tildelingen den 4. april 2025. Innklagede tok ikke klagen til følge. Innklagede gjorde derimot endringer i tildelingsevalueringen ettersom det ble avdekket at beste tilbud ikke var gitt ti poeng, og de andre leverandørene poeng i forhold til dette, slik det fremgikk av konkurransegrunnlaget at skulle gjøres. Tildelingsprotokollen og begrunnelsen ble følgelig endret i samsvar med dette. I ny tildelingsprotokoll for tildelingskriteriet «*Kompetanse, kvalifikasjoner og miljø*», fremgikk det at «*[e]valueringen er forholdsmessig, hvor kompetanse, relevante referanseprosjekt og framlagt miljøplan får inntil 10p*». I tillegg var det lagt ved en oversikt over leverandørenes poengtildeling for hvert av kulepunktene i dokumentasjonskravet for dette tildelingskriteriet:

	<i>Nysted</i>	<i>SAHA</i>	<i>Tromsbygg</i>	<i>Tromsø BT AS</i>	<i>Unih SA</i>
<i>Sammenlignbare prosjekter</i>	<i>0,4</i>	<i>0,2</i>	<i>0,4</i>	<i>0,1</i>	<i>0,5</i>
<i>CV/Kompetanse</i>	<i>0,1</i>	<i>0,4</i>	<i>0,3</i>	<i>0,1</i>	<i>0,3</i>
<i>Relevante referanser</i>	<i>0,5</i>	<i>0,4</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,5</i>
<i>Miljø</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>	<i>0,3</i>	<i>0,1</i>	<i>0,5</i>

Videre hadde innklagede beskrevet hva som ble lagt vekt på i evalueringen. Det var lite som skilte klager og valgte leverandør i poenggivningen. Innklagede hadde vurdert valgte leverandør til å være bedre på kompetanse ettersom de hadde tilbudt og dokumentert kompetanse ved å levere CV-er for flere personer som skulle delta i gjennomføringen av kontrakten. Klager hadde på den andre siden gjennomført flere sammenlignbare prosjekter, og var vurdert best på dette punktet. Når det gjaldt CV på personell, hadde innklagede lagt til grunn mottatt dokumentasjon for poenggivningen.

- (11) Etter endringen endte klager opp med en totalscore på 8,78 poeng og valgte leverandør med en totalscore på 9,04 poeng.
- (12) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 27. mai 2025. Klagebehandling startet 12. juni 2025, jf. klagenemndsforordningen § 13.
- (13) Innklagede har bekreftet at kontraktsinngåelse avventes til klagenemnda har behandlet klagen, og saken er derfor gitt prioritert behandling.
- (14) Nemndsmøte i saken ble avholdt 18. august 2025.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (15) Innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved å ikke stille krav om bruk av lærlinger. Anskaffelsen gjelder bygging av inntil 12 boenheter fordelt over to etasjer. Dette er et prosjekt av betydelig omfang og varighet, og det er på det rene at det normalt benyttes lærlinger i denne typen entreprisprosjekter. Innklagede har heller ikke dokumentert at det foreligger unntak fra plikten. Det er ikke tilstrekkelig at valgte leverandør har lærlinger ansatt dersom det ikke er stilt krav i konkurransegrunnlaget, og at det kontrolleres at leverandøren faktisk er en godkjent opplæringsbedrift. I motsetning til klager, er ikke valgte leverandør en godkjent opplæringsbedrift. Dermed kan de ikke ha lærlinger i henhold til opplæringsloven og lærlingsforskriften. Det er ikke tilstrekkelig å være «*tilknyttet lærlingeordning*» eller å ha ansatte som kalles lærlinger uten at det foreligger formell godkjenning.
- (16) Innklagede har gjort en mangelfull vurdering av referanseprosjektene ved tildelingsevalueringen. Konkurransegrunnlaget krever at tilbyder skal ha gjennomført

prosjekter i sammenlignbar størrelse og kompleksitet. Den aktuelle anskaffelsen gjelder inntil 12 boenheter, mens valgte leverandør kun har dokumentert erfaring fra tomannsboliger samt enkelte mindre prosjekter. Det er dermed ikke dokumentert at valgte leverandør har erfaring med prosjekter av tilsvarende omfang og kompleksitet. Det er uansett ikke saklig grunnlag for å tildele valgte leverandør høyere poengsum på dette kriteriet, da klager har dokumentert flere og større sammenlignbare prosjekter.

- (17) Innklagede har foretatt en mangelfull vurdering av ingeniørkompetanse. Klager har vedlagt sentral godkjenning for tiltaksklasse 2, noe som forutsetter at det er ansatt ingeniører/teknisk fagskole. Det er ikke saklig å trekke klager for manglende CV-er når det er dokumentert at nødvendig kompetanse er til stede gjennom de sentrale godkjenningene. Dette er en usaklig forskjellsbehandling og i strid med kravet til likebehandling.
- (18) Innklagede har ikke gitt tilstrekkelig begrunnelse for hvordan poenggivningen er foretatt når det gjelder vurderingen av referanseprosjektene. Det er ikke redegjort for hvorfor valgte leverandør anses å ha erfaring med prosjekter av tilsvarende størrelse og kompleksitet. Vurderingen er ikke etterprøvbart og fremstår som vilkårlig og i strid med anskaffelsesregelverket.
- (19) Ovennevnte anførsler medfører at tildelingen av konkurransen er ulovlig, og anskaffelsen må eventuelt avlyses og gjennomføres på nytt.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (20) Det er ikke plikt til å stille krav om lærlingeordning i konkurransen. Dette er fordi kontraktens hovedelement ikke omfatter arbeider der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev. Det er i anskaffelsen åpnet opp for at leverandørene kan levere modulbygg, hvor kontraktens «*hovedelement*» vil være byggingen av modulene i fabrikk. Da er det ikke relevant å benytte lærlinger. Et krav om bruk av lærlinger ville derfor ha vært uforholdsmessig og konkurransebegrensende for modulleverandører. Kravet er uansett oppfylt ettersom valgte leverandør oppfyller kravene.
- (21) En eventuell unnlatelse av å oppstille et krav om bruk av lærlinger, medfører ikke avlysningsplikt. Klager har deltatt i konkurransen tross feilen, og feilen har dermed ikke påvirket deltakerinteressen. Feilen har heller ikke påvirket utfallet av konkurransen. Det påståtte manglende kravet er et kontraktskrav, som først skal oppfylles ved kontraktsoppstart. Vilkaårets karakter av å være et kontraktskrav tilsier at det sjeldent vil få innvirkning på utfallet av konkurransen. Det avgjørende er at valgte leverandør er en godkjent opplæringsbedrift og at de er kvalifisert til å gjennomføre arbeidet. Unnlatelsen av å oppstille vilkaåret medførte dermed ikke at selskapet mottok en uberettiget begunstigelse.
- (22) Innklagede har ikke tildelt valgte leverandør høyere poengsum enn klager ved vurderingen av dette underkriteriet. Klager er tildelt 0,4 poeng, mens valgte leverandør er tildelt 0,2 poeng. På lik linje med motpartens anførsler bygger innklagedes vurdering nettopp på at: «*Nysted har gjennomført flere sammenlignbare prosjekter og er vurdert best på dette punkt.*» Klagers påstand bygger på et uriktig standpunkt.
- (23) Innklagede har ikke foretatt en mangelfull evaluering av ingeniørkompetansen som medfører brudd på anskaffelsesregelverket. En naturlig tolkning av underkriteriet CV/Kompetanse tilsier at evalueringen skal ta utgangspunkt i kompetansen til

nøkkelpersonell som skal delta i prosjektet. I tråd med ordlyden er det kun den dokumenterte kompetansen som er relevant. Kompetansen skal dokumenteres via CV. Det ville være et brudd på forutberegnelighetsprinsippet å legge vekt på den sentrale godkjenningen, ettersom denne ikke er en del av tilbudet. Etter ordlyden er det personalets kompetanse som er avgjørende, og ikke selskapets kompetanse. Selskapets godkjenninger er dermed ikke tilstrekkelig til å belyse kompetansen til det enkelte personell. Dersom klager mener at de innehar tilstrekkelig kompetanse, burde selskapet ha dokumentert kompetansen på riktig vis. Eventuelle uklarheter i tilknytning til tilbudet er det klager som må bære risikoen for.

- (24) Begrunnelsesplikten er oppfylt. Påstanden til klager bygger på et uriktig standpunkt om at valgte leverandør er tildelt en høyere poengsum ved evalueringen av prosjektene. Klager kan klart ikke få medhold. Innklagede har klart angitt hvilke tildelingskriterier som er lagt til grunn ved evalueringen. I den oppdaterte tildelingsprotokollen har innklagede redegjort for vurderingen av tildelingskriteriene, som omfatter styrker og svakheter ved det valgte tilbuds opp mot klagers tilbud. Angivelsen av tildelingskriteriene sett i sammenheng med redegjørelsen resulterte i at leverandørene fikk en reell mulighet til å etterprøve om anskaffelsesregelverket er oppfylt, i tråd med begrunnelsespliktens formål. Et brudd på begrunnelsesplikten medfører ikke avlysningsplikt. Et eventuelt brudd vil kunne rettes av innklagede før kontrakten inngås.

Klagenemndas vurdering:

- (25) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder anskaffelse av totalentreprise for bygging av tolv boenheter som er en bygge- og anleggsanskaffelse. Anskaffelsens verdi er beregnet til 12 000 000 kroner. 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.

Feil i/uklart konkurransegrunnlag

- (26) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved ikke å oppstille krav om bruk av lærlinger i anskaffelsen.
- (27) Etter loven § 7 skal oppdragsgiver i nærmere angitte tilfeller stille krav om bruk av lærlinger. Vilklarene for når plikten inntreffer, er nærmere regulert i forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter av 17. desember 2016 nr. 1708 (heretter *lærlingsforskriften*).
- (28) Lærlingsforskriften § 5 (1) fastslår at det er en plikt for statlige myndigheter til å kreve bruk av lærlinger for kontrakter med en «*anslått verdi på minst 1,3 millioner kroner ekskl. mva.*» og med varighet «*over tre måneder*». Innklagede har dermed i utgangspunktet en plikt til å kreve bruk av lærlinger i den aktuelle kontrakten.
- (29) Lærlingsforskriften § 6 (1) sier at oppdragsgiver i sine kontrakter skal «*stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingeordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten*». Av forskriften kan det utledes tre vilkår for at plikten foreligger. Plikten gjelder når «*kontraktens hovedelement*» omfatter arbeider der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev, jf. § 6 (2), kravet må ikke «*anses uforholdsmessig*» etter kontraktens innhold, omfanget av arbeidet der det er

relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev eller andre forhold, jf. § 6 (3), og det må foreligge «*særlig behov for læreplasser innenfor bransjen*», jf. § 7 (1).

- (30) Det foreligger særlig behov for læreplasser i en bransje «*når det ved siste søkning til videregående opplæring var klart flere søkere til læreplass innenfor et utdanningsprogram enn antallet inngåtte lærekontrakter innen samme program*», jf. § 7 (2). I «*Veileder om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter*», som er DFØs veileder til lærlingforskriften, fremgår det at det foreligger særlig behov dersom underdekningen på læreplasser er mer enn ti prosent av søkertallet til læreplasser innenfor et utdanningsprogram, se veilederen kapittel 3. Det fremgår av veilederen at det er det aktuelle utdanningsprogrammet som skal vektlegges. Av Utdanningsdirektoratets statistikk over søkere til læreplass og inngåtte lærekontrakter fremgår det av siste oversikt fra desember 2024, at det var en underdekning innenfor alle utdanningsprogrammene. Nemnda legger etter dette til grunn at det var særlig behov for læreplasser.
- (31) For å avgjøre om det foreligger plikt til å kreve bruk av lærlinger, må det først fastslås hva som utgjør «*kontraktens hovedelement*». Dette vurderes ut fra hva kontrakten hovedsakelig består av. Kontrakten kan inneholde enkelte arbeidsoppgaver hvor det ikke er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev, men plikten til å kreve lærlinger gjelder likevel dersom hoveddelen av kontrakten krever slik kompetanse. Lærlingforskriftens formål er å bidra til et tilstrekkelig antall læreplasser og kvalifiserte arbeidere med fag- og svennebrev. Med dette formålet for øye kan ikke vilkåret tolkes så strengt at det må være relevant å benytte faglært arbeidskraft i absolutt alle deler av hovedelementet. Det er tilstrekkelig at hovedelementet omfatter denne typen arbeid i vesentlig grad.
- (32) For at kravet til bruk av lærlinger ikke skal anses «*uforholdsmessig*», må det ikke være så omfattende at det går utover effektiviteten eller kvaliteten på arbeidet. Hvor stor del av arbeidet som krever faglært arbeidskraft, eller om arbeidene er egnet for lærlinger, kan også være relevant ved vurderingen, se DFØs veileder kapittel 3.
- (33) Anskaffelsen omfatter bygging av inntil tolv boligenheter fordelt over to etasjer, der hver enhet er planlagt som effektive leiligheter på ca. 40 kvadratmeter. Kontrakten skal gjennomføres som en totalentreprise etter NS 8407, altså skulle leverandøren stå for både prosjektering og utførelse av byggeprosjektet. Konkurranses grunnlaget åpnet for at leverandørene kunne velge mellom å utføre arbeidet ved å levere moduler eller ved å plassbygge bygningsmassen.
- (34) Innklagede har argumentert for at når det var åpnet for å levere løsninger med modulbygg, ble ikke kontraktens hovedelement ansett å omfatte arbeider der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev. Dette er begrunnet med at ved bruk av moduler, vil kontraktens hovedelement være byggingen av modulene i fabrikk, og da er det ikke relevant å benytte lærlinger. Klagenemnda er ikke enig i dette. Kontraktens hovedelement er klart oppføring av boliger, som er bygge- og anleggsarbeider, uavhengig av hvilken byggemetode som benyttes. Videre har innklagede, foruten å fremsette dette argumentet, ikke underbygget at dette baserer seg på kjennskap om hvordan markedet for modulbygg fungerer. Slik klagenemnda oppfatter det, vil bygging av modulbygg på fabrikk fortsatt kreve at det må utføres grunnarbeider på tomten, og montering av bygget når det leveres. Dette vil inkludere bruk av arbeidskraft som inkluderer flere yrker med fag- og svennebrev. Nemnda vil også bemerke at selv om innklagede hadde oppstilt et valg for leverandørene om å benytte plassbygging eller modulbygg, kunne ikke innklagede på

forhånd vite hva leverandørene ville tilby. Innklagede var følgelig nødt til å forholde seg til at det kunne være aktuelt med plassbygging. Etter klagenemndas oppfatning vil plassbygging i enda større grad medføre at «kontraktens hovedelement» omfatter arbeider der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev, jf. § 6 (2).

- (35) Videre kan klagenemnda heller ikke se at kravet anses uforholdsmessig etter kontraktens innhold eller omfanget av arbeidet der det er relevant å bruke slik arbeidskraft. Innklagede har ikke vist til eller sannsynliggjort at det vil gå utover effektiviteten og kvaliteten på kontrakten eller at oppføring av boliger ikke er egnet for lærlinger.
- (36) Innklagede hadde etter dette en plikt til å stille krav om bruk av lærlinger, jf. lærlingforskriften § 6. Klagers anførsel fører frem.
- (37) Klagenemnda tar videre stilling til om en unnlatelse av plikten til å oppstille krav om bruk av lærlinger, medfører en avlysningsplikt.
- (38) Vilåårene for avlysningsplikt følger ikke av forskriften, men det er i langvarig retts- og nemndspraksis oppstilt tre grunnvilkår, jf. blant annet HR-2019-1801-A, avsnitt 85, EFTA-domstolens uttalelse i sak E-16/16, avsnitt 106 og klagenemndas sak 2022/1584 avsnitt 39. Det foreligger i utgangspunktet plikt til å avlyse der det påvises feil eller uklarheter i konkurransegrunnlaget, som ikke kan rettes på annen måte enn ved avlysning, og som kan ha virket inn på deltakelsen i eller utfallet av konkurransen, jf. LH-2023-18494. En teoretisk mulighet for at feilen har virket inn, er ikke tilstrekkelig for å konstatere avlysningsplikt, se blant annet klagenemndas avgjørelse i sak 2023/460, avsnitt 31. Det kreves at det foreligger en «nårliggende faktisk mulighet» for at feilen har virket inn, jf. LE-2011-40623 og T-345/03 *Evropaiki Dynamiki*, avsnitt 147, hvor terskelen er formulert slik: «[...] if there was even a small chance that the applicant could have brought about a different outcome to the administrative procedure».
- (39) Innklagede stilte ikke et krav i kontrakten om bruk av lærlinger. Dette er i strid med forskriften § 8-4 (2) bokstav b om at konkurransegrunnlaget skal inneholde hvilke kontraktsvilkår som gjelder for oppdraget. Klagenemnda forstår innklagede slik at dersom det foreligger en plikt til å stille krav om bruk av lærlinger, vil kravet bli inntatt som et kontraktskrav.
- (40) Klagenemnda har under tvil kommet til at det ikke foreligger en nårliggende faktisk mulighet for at feilen har virket inn på deltakerinteressen eller utfallet av konkurransen. Klagenemnda finner det ikke sannsynliggjort at deltakerinteressen i konkurransen ville vært annerledes dersom det var oppstilt et slikt kontraktskrav. Det kan ikke utelukkes at det kunne påvirket innholdene i tilbudene dersom innklagede hadde oppstilt et slikt kontraktskrav. Slik nemnda forstår det, er valgte leverandør allerede tilknyttet en lærlingordning og vil kunne tilby lærlinger under kontrakten. Nemnda finner det derfor heller ikke sannsynliggjort at det manglende kravet faktisk har påvirket utfallet av konkurransen. I så tilfelle kan feilen rettes ved at kravet blir tatt inn i kontrakten med valgte leverandør. Feilen medfører derfor ikke avlysningsplikt.

Tilbudsevaluering

- (41) Klagenemnda tar stilling til om innklagede har foretatt en lovlig tilbudsevaluering.

- (42) Klagenemnda skal ikke foreta en ny evaluering av tilbudene. Det som kan prøves, er om innklagede har forholdt seg til tildelingskriteriet slik det er angitt i konkurransegrunnlaget, om tilbudenes innhold er korrekt fastlagt, og om evalueringen er vilkårlig, sterkt urimelig eller i strid med de grunnleggende prinsippene i loven § 4, se til sammenligning Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2007 s. 1783, avsnitt 42 til 44 om tilbudsevaluering.
- (43) Utgangspunktet for tolkningen av konkurransegrunnlaget er hvordan en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør vil forstå grunnlaget, se eksempelvis HR-2019-830-A avsnitt 36 og EU-domstolens avgjørelse i sak C-42/13 *Cartiera dell'Adda*. Ved fastleggingen av innholdet i konkurransegrunnlaget følger det av rettspraksis at det må gjøres en objektiv fortolkning, men at ordlyden også må leses i lys av blant annet de formål som skal ivaretas, konteksten, systembetraktninger og andre reelle hensyn, se LB-2020-84478 med videre henvisning til Rt-2012-1729, avsnitt 66 og 67.
- (44) Det aktuelle tildelingskriteriet var «*Kompetanse, kvalifikasjoner og miljø*», og er gjengitt i sin helhet i sakens bakgrunn avsnitt 4. Selve tildelingskriteriet ga ikke ytterligere opplysninger om hva som ville inngå i evalueringen av disse tre forholdene. I det tilhørende dokumentasjonskravet var det imidlertid inntatt fire kulepunkt som angav forskjellig dokumentasjon som leverandørene skulle levere. For en normalt opplyst og rimelig påpasselig tilbyder måtte det derfor fremstå klart at det var opplysninger dokumentert gjennom de fire kulepunktene som skulle vektlegges ved evalueringen. Et av kulepunktene stilte dokumentasjonskrav om at tilbyder skulle ha gjennomført prosjekter av sammenlignbar størrelse og kompleksitet. Et annet kulepunkt stilte krav om at tilbyder skulle legge ved CV til nøkkelpersonell som aktivt skulle delta i prosjektgjennomføringen. Dette kulepunktet gjaldt også for underentreprenører. Evalueringen av tildelingskriteriene ville skje ut ifra en karakterskala fra en til ti, hvor karakteren en var dårligst og karakteren ti var best.
- (45) Tildelingskriteriet stilte altså tydelige krav om at tilbyder, for det første, skulle dokumentere gjennomførte referanseprosjekter som skulle være sammenlignbare opp mot den aktuelle anskaffelsen, både med tanke på størrelse og kompleksitet. Dette tilsier at referanseprosjektene ville få bedre uttelling jo mer de lignet på den aktuelle anskaffelsen, blant annet med hensyn til type byggemåte og bygning, pris, størrelse og omfang for å kunne få best uttelling. For det andre fremgikk det tydelig at det var CV med kompetanse til deltakende nøkkelpersonell på byggeprosjektet som det skulle legges ved dokumentasjon på. Det var følgelig kompetansen til disse personene som ville bli vurdert og legge grunnlaget for poengscoren. Det var ikke angitt noen grense for hvor mange CV-er som kunne leveres. Leverandørene sto derfor fritt til å legge opp tilbudene slik de anså som best med tanke på antall nøkkelpersoner.
- (46) Klager har anført at innklagede har gjort en mangelfull vurdering av referanseprosjektene ved tildelingsevalueringen. Klager har her vist til at valgte leverandørs dokumenterte referanseprosjekter ikke er av tilsvarende størrelse og kompleksitet og ikke gir grunnlag for å tildele en høyere poengscore enn klager, ettersom klager har dokumentert flere og større sammenlignbare prosjekter. Klagenemnda kan ikke se at klager har sannsynliggjort at valgte leverandørs prosjekter ikke er relevante. For øvrig bygger klagers anførsel på et uriktig faktum siden innklagede har gitt klager høyere poengscore enn valgte leverandør på dette kriteriet. Klagers anførsel fører ikke frem.

- (47) Klager har videre vist til at det er usaklig forskjellsbehandling og i strid med likebehandlingsprinsippet at klager har fått trekk på kompetansekriteriet for manglende CV-er i sitt tilbud. Klagenemnda er ikke enig. Av det aktuelle tildelingskriteriets dokumentasjonskrav fremgikk det tydelig at leverandørene skulle dokumentere CV for nøkkelpersonell som aktivt skulle delta i prosjektgjennomføringen. Det klare utgangspunkt er at leverandørene selv har ansvar for sitt tilbud og at dette er tilstrekkelig klart. Klager har levert inn én CV for prosjektleder, i tillegg til en oversikt over sentral godkjenning for bedriften. Valgte leverandør har dokumentert CV for prosjektleder, anleggsleder og ingeniør. Ettersom det er kompetansen til nøkkelpersonell som skal delta i den konkrete konkurransen som vurderes, er det denne kompetansen som vektlegges, ikke leverandørenes ingeniørkompetanse generelt. Innklagede har vurdert klagers nøkkelperson til å være erfaren, men vurdert valgte leverandørs tre nøkkelpersoners samlede formelle og praktiske kompetanse til å være bedre enn den ene personen klager har tilbudt. Til klagers innvending om at innklagede burde ha gitt klager høyere uttelling på dette kriteriet fordi det var fremlagt dokumentasjon på sentral godkjenning, og at dette krever en viss kompetanse innad i firmaet, bemerker nemnda at dokumentasjonskravet tydelig angav at det skulle leveres CV-er for tilbudt nøkkelpersonell. Klagenemnda har etter dette ingen rettslige innvendinger mot innklagedes evaluering på dette punkt. Klagers anførsel fører ikke frem.

Begrunnelse

- (48) Klagenemnda tar stilling til om innklagede har brutt begrunnelsesplikten.
- (49) Det følger av forskriften § 10-1 (1) at oppdragsgiver «skal skriftlig og samtidig» gi leverandørene en meddelelse om valget av leverandør før kontrakten inngås. Begrunnelsen skal inneholde navnet på valgte leverandør, og en «*redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene*», jf. § 10-1 (2).
- (50) Det er den første begrunnelsen som gis samtidig med meddelelse om valg av leverandør, som er gjenstand for klagenemndas vurdering av om begrunnelsen er tilstrekkelig. Begrunnelsen må inneholde en konkret vurdering som setter leverandørene i stand til, på objektivt grunnlag, å forstå hvilke forhold det er som har gjort at oppdragsgiver har bedømt valgte leverandørs tilbud som best ut fra de fastsatte tildelingskriteriene. Dette innebærer at begrunnelsen skal være så presis og utfyllende at leverandørene kan bedømme om anskaffelsesprosessen har skjedd i samsvar med regelverket. Begrunnelseskravet går imidlertid ikke lenger enn at det skal sette en tilbyder i stand til å vurdere om tildelingen er saklig og forsvarlig, jf. LA-2012-85717. Som et utgangspunkt stilles det strengere krav til begrunnelsen jo mer skjønnsmessig et tildelingskriterium er utformet, jf. eksempelvis sak 2018/201, premiss 20.
- (51) Klagenemnda forstår det slik at klager anfører at det er begrunnelsesplikten for poengtildelingen ved vurderingen av referanseprosjektene som ikke er tilstrekkelig. Klager har vist til at det ikke er redegjort for hvorfor valgte leverandør anses å ha erfaring med prosjekter av tilsvarende størrelse og kompleksitet. Dette knytter seg til tildelingskriteriet «*Kompetanse, kvalifikasjoner og miljø*» med tilhørende dokumentasjonskrav. I begrunnelsen hadde innklagede blant annet skrevet at det her var «*lagt vekt på relevant erfaring basert på innlevert referanseprosjekt som er lik i størrelse og kompleksitet, relevant erfaring på personell og innlevert miljøplan*», at det var «*uavklart hva Tromsø Betong Team har utført ved sitt referanseprosjekt og de får dermed*

lavest poengscore. Resterende leverandører har levert det de skal og har fått 2 poeng».
Det var også vedlagt en tabell som viste poengfordelingen mellom leverandørene.

- (52) Slik begrunnelsen er formulert, fremstår det ikke forståelig for leverandørene hvilke forhold som ligger bak evalueringen. Hva som har vært utslagsgivende for poengsettingen, er angitt i generelle formuleringer, uten at det er vist til konkrete forhold som har gitt positiv uttelling. Dette innebærer et brudd på begrunnelsesplikten, jf. § 10-1 (1). Klagers anførsel fører frem.
- (53) Klagenemnda bemerker at innklagede i klagesvar av 16. mai 2025 sendte ut en ny tildelingsprotokoll. Denne tildelingsprotokollen er mer utfyllende, herunder ved at det er vedlagt en tabell som viser poengfordelingen mellom de ulike leverandørene i henhold til momentene angitt i tildelingskriteriets dokumentasjonskrav, og ved at det er beskrevet tydeligere hva som er vektlagt positivt i evalueringen. Denne ble gitt før kontrakt ble inngått med valgte leverandør. Bruddet på begrunnelsesplikten synes derfor ikke å ha hindret klager i å forstå tildelingsbeslutningen før kontrakt ble inngått. Det foreligger dermed ikke brudd på loven § 4.
- (54) I lys av den etterfølgende begrunnelsen som er gitt, kan ikke klagenemnda se at det foreligger brudd ved tilbudsevalueringen. Det foreligger derimot brudd på manglende kontraktskrav, jf. lærlingforskriften § 6 (1), og brudd på begrunnelsesplikten, jf. § 10-1 (1). I tråd med klagenemndas vurdering, har disse bruddene likevel ikke virket inn, se avsnitt 40 og 53. Bruddene gir dermed ikke grunnlag for å tilbakebetale klagegebyret, jf. klagenemndsforordningen § 13.

Konklusjon:

Balsfjord kommune har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å ikke stille opp vilkår om bruk av lærling, jf. lærlingforskriften § 6 (1).

Balsfjord kommune har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å ikke gi en tilstrekkelig begrunnelse, jf. forskriften § 10-1.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Hanne S. Torkelsen

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur