



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avlysning/totalforkastelse.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av renholdsprodukter. Etter tildeling av kontrakt, avlyste innklagede konkurransen med begrunnelse om at den estimerte verdien var uriktig og at rabatten på øvrig sortiment var feil og dermed ikke egnet til å identifisere det mest fordelaktige tilbudet. Klager anførte at det ikke forelå saklig grunn til avlysning og at innklagede verken hadde rett eller plikt til å avlyse konkurransen. Klagers anførsler førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 23. januar 2026 i sak 2025/1141

Klager: Lyreco Norge AS

Innklaget: Beiarn, Fauske, Saltdal, Steigen og Sørfold kommuner

Klagenemndas

medlemmer: Tarjei Bekkedal, Hallgrim Fagervold og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

- (1) Beiarn, Fauske, Saltdal, Steigen og Sørfold kommuner (heretter *innklagede*) kunngjorde 20. februar 2025 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtaler for kjøp av renholdsprodukter. Anskaffelsen hadde en varighet på ett år med opsjon på forlengelse i 1+1+1 år. Tilbudsfrist var 24. mars 2025.
- (2) Anskaffelsens verdi var både i kunngjøringen og konkurransegrunnlaget estimert til 18 000 000 kroner eks. mva. I konkurransegrunnlagets punkt 2.4 hadde innklagede definert rammeavtalens omfang slik:

«Estimert samlet kontraktsverdi er ca. kr. 18.000.000.- eks mva. over 4. år. Det maksimale uttaket på rammeavtalen er kr. 35.000.000.- eks. mva. i løpet av 4 år. Verdien må betraktes som et anslag og er ikke bindende.»
- (3) Kontrakt skulle tildeles basert på kriteriene «Pris», vektet 70 prosent, og «Miljø», vektet 30 prosent. Priskriteriet skulle dokumenteres ved å fylle ut vedlagt prisskjema.
- (4) I prisskjema skulle leverandørene fylle inn pris for 110 definerte varelinjer. For hver av varelinjene hadde innklagede estimert et årsforbruk oppgitt i liter, stykk, ark, kilo eller meter. I tillegg skulle leverandørene gi rabatt på øvrig sortiment med utgangspunkt i leverandørenes veiledende prislister. For øvrig sortiment hadde innklagede estimert kjøp for 3 000 000 kroner. Skjema hvor rabatt skulle oppgis var utformet slik:

Beskrivelse		Estimert verdi på andre kjøp			Tilbyder skal oppgi % rabatt	
-------------	--	---------------------------------------	--	--	------------------------------------	--

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

Det skal inngis rabatt på øvrig vare sortiment utfra veiledende prisliste		3 000 000			0,00 %	3 000 000
---	--	-----------	--	--	--------	-----------

- (5) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede tre tilbud, fra Lyreco Norge AS (heretter *klager*), Maske AS og Notabene Engros AS.
- (6) Den 10. april 2025 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt klager. Det fremgikk av tildelingsmeldingen at karensfrist var satt til 22. april 2024. Innklagede mottok innen karensfristens utløp klager fra både Maske AS og Notabene Engros AS. I klagen viste leverandørene blant annet til at veiledende prisliste ikke var felles for aktørene i markedet og at det kunne skille mye mellom de ulike leverandørenes veiledende priser. En rabatt på leverandørenes veiledende prisliste var derfor ikke egnet til å si noe om prisen oppdragsgiver faktisk ville betale.
- (7) Innklagede avlyste konkurransen 10. juli 2025 med følgende begrunnelse:
- «Det opplyses herved om at konkurransen er avlyst. Begrunnelsen for avlysningen er blant annet følgende: Verdiestimatet på anskaffelsen var uriktig og gjenspeiler ikke oppdragsgivers behov. Dette kan ha hatt betydning både for deltakelsen og utformingen av tilbudene og dermed resultatet av konkurransen. Det vises videre til at rabatten på øvrig sortiment også var feil og ikke egnet til å identifisere det mest fordelaktige tilbudet.»*
- (8) Klager påklaget avlysningen 6. august 2025. Innklagede besvarte klagen 15. august 2025 og fastholdt avlysningen av konkurransen.
- (9) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 29. august 2025. Klagebehandling startet 29. august 2025, jf. klagenemndsforskriften § 13.
- (10) Nemndsmøte i saken ble avholdt 19. januar 2026.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (11) Innklagede har brutt regelverket ved å avlyse konkurransen uten saklig grunn. Avlysningen fant sted tre måneder etter tildeling av kontrakt. Tidspunktet for avlysningen tilsier en skjerpet terskel for hva som kan anses som saklig.
- (12) Feil i verdiestimatet gir ikke saklig grunn til avlysning. Verdiestimatet representerer kun et uforpliktende anslag over forventet uttak i avtaleperioden. At det foreligger et misforhold mellom estimert verdi og tilbudsprisene er i seg selv ikke en anskaffelsesrettslig feil. Markedet for denne typen anskaffelser består normalt av tre til fire aktører. I den aktuelle konkurransen mottok oppdragsgiver tre tilbud. Det er dermed ingen holdepunkter for at feil i estimatet har hatt noen innvirkning på deltakerinteressen.
- (13) Det er ikke saklig å avlyse konkurransen som følge av anvendt evalueringsmodell. Prisevalueringen er lovlig, og den benyttede evalueringsmodellen ligger klart innenfor rammene av det som er forsvarlig etter gjeldende rett. Innklagede har videre ikke

dokumentert at feilen har hatt betydning for deltakerinteressen eller utfallet av konkurransen.

- (14) Det foreligger heller ikke en avlysningsplikt. For å konstatere avlysningsplikt er det ikke nok at feilene kan ha hatt en hypotetisk innvirkning på deltakelsen eller utfallet av konkurransen og innklagede har ikke dokumentert at feilene faktisk har hatt noen reell betydning.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (15) Det bestrides at innklagede har brutt regelverket ved å avlyse konkurransen da det forelå saklig grunn for avlysningen. Saksbehandlingen har vært forsvarlig. Tidsbruken har vært nødvendig for å vurdere spørsmålet om avlysning.
- (16) Det uriktige verdiestimatet gir saklig grunn til avlysning. I konkurransegrunnlaget var anskaffelsens verdi estimert til 18 000 000 kroner eks. mva., mens den reelle verdien var 8 477 730 kroner. Det uriktige verdiestimatet i konkurransegrunnlaget gjenspeilte ikke innklagedes behov, noe som er i strid med prinsippene om forutberegnelighet og konkurranse.
- (17) Feil i rabatten på øvrig sortiment gir saklig grunn til avlysning. Det at innklagede har etterspurt rabatt på veiledende priser er videre en feil som har fått vesentlig betydning for evalueringen. Det finnes ingen bransjestandard for veiledende priser og det er ikke mulig å kontrollere rabatten mellom leverandørene, siden hver leverandør opererer med ulike veiledende prislister som innklagede ikke har innsyn i. Estimatet på øvrig sortiment i prisskjemaet er også feil. Dette har medført at rabatt på øvrig sortiment har fått en uforholdsmessig stor betydning i evalueringen. Det foreligger ikke et innvirkningskrav for retten til å avlyse en konkurranse.
- (18) Innklagede plikter å avlyse konkurransen. Både feilen i verdiestimatet og feilen i prisskjema er av en slik art at de kan ha hatt direkte innvirkning på konkurransens utfall. Fortsettelse av konkurransen med disse feilene ville være i strid med de grunnleggende kravene i anskaffelsesloven § 4.

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 renholdsprodukter som er en vareanskaffelse. 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.
- (20) Det følger ikke direkte av begrunnelsen for avlysningen om innklagede bygger avlysningen på en plikt eller en rett til avlysning. Klagenemnda tar først stilling til spørsmålet om innklagede hadde avlysningsrett, ettersom avlysningen kun utgjør et brudd på regelverket dersom innklagede verken har rett eller plikt til å avlyse konkurransen.
- (21) Det følger av forskriften § 25-4 (1) at oppdragsgiver kan avlyse konkurransen med øyeblikkelig virkning dersom det foreligger en «*saklig grunn*».
- (22) Hvorvidt kravet om saklig grunn er oppfylt, beror på en konkret helhetsvurdering av omstendighetene på tidspunktet for avlysningen. Både subjektive og objektive

omstendigheter kan tas i betraktning i vurderingen, og det må avgrenses mot illojale hensikter, som for eksempel å teste markedet, se HR-2019-1801-A Fosen Linjen, avsnitt 86. Høyesteretts kjæremålsutvalg har i Rt. 2001 s. 473 (Concord II), side 482 uttalt at det er tilstrekkelig at avlysningen «*hviler på en fullt ut forsvarlig vurdering fra utbyderens side*», og i HR-2019-1801-A (Fosen-Linjen), avsnitt 88 at det er tilstrekkelig at det foreligger «*reell rettslig usikkerhet, på et punkt som ikke er av bagatellmessig art*».

- (23) Feil under konkurransen som ikke kan rettes på annen måte enn ved avlysning og ny utlysning, kan medføre at det foreligger saklig grunn til avlysning, se C-224/02 *Kaupatalo Hansel*, avsnitt 36. Det foreligger ikke krav om at oppdragsgiveren må bevise at feilen har medført at deltakerinteressen eller utfallet av konkurransen er påvirket, slik det er krav om dersom det skal konstateres avlysningsplikt.
- (24) Avlysningsretten foreligger frem til kontrakt er inngått, se LB-2008-135286. Terskelen for at det foreligger saklig grunn, og dermed for å ha rett til å avlyse en konkurranse, er relativt lav, jf. LF-2018-82338. Etter kontraktstildelingen øker terskelen noe, men terskelen for når det foreligger saklig grunn er fortsatt ikke særlig høy, se for eksempel LE-2021-185098. At terskelen ikke er særlig høy etter kontraktstildeling, synes også HR-2019-1801-A (Fosen-Linjen) å bekrefte. I saken aksepterer Høyesterett at manglende dokumentasjonskrav som utgjorde en feil i konkurransegrunnlaget alene var tilstrekkelig grunn til avlysning.
- (25) Avlysningen i denne saken skjedde tre måneder etter tildeling. Tidsforløpet har betydning ved at jo senere avlysningen skjer, desto større krav stilles til at begrunnelsen for og formålet med avlysningen samlet sett er saklig, jf. LE-2021-185098 med videre henvisninger.
- (26) Innklagede har i avlysningsmeldingen vist til både at den estimerte verdien var uriktig og at rabatten på øvrig sortiment var feil og dermed ikke egnet til å identifisere det mest fordelaktige tilbudet.
- (27) Klagenemnda tar først stilling til om det uriktige verdiestimatet gir saklig grunn til avlysning.
- (28) Det følger av forskriften § 5-4 (2) at beregningen av kontraktens verdi skal være «*forsvarlig på det tidspunktet oppdragsgiveren innleder anskaffelsesprosessen*». I dette ligger at oppdragsgiver plikter å foreta en grundig og solid verdiberegning, som er lojal mot anskaffelsesregelverket og basert på et forsvarlig grunnlag, se klagenemndas avgjørelse i sak 2020/202, avsnitt 27, med videre henvisninger. Det er innklagede som må dokumentere at det er foretatt en forsvarlig vurdering, jf. klagenemndas avgjørelse i samme sak.
- (29) Innklagede har forklart at de ikke vet hvordan det uriktige verdiestimatet på 18 000 000 kroner har oppstått i konkurransedokumentene. Innklagede har i klageprosessen vist til at den reelle verdien av kontrakten vil være i underkant av 8,5 millioner kroner. Den nye estimerte verdien bygger på en oversikt av innklagedes historiske kjøp. Videre har innklagede argumentert for at feilen kan ha hatt betydning for deltakelsen i konkurransen da små- og mellomstore leverandører kan ha avstått fra å levere tilbud.
- (30) Klagenemnda vurderer at avviket på rundt 9,5 millioner kroner er betydelig og at det er lite sannsynlig at det opprinnelige estimatet var basert på en forsvarlig vurdering.

Betydningen av denne feilen er imidlertid svært begrenset. Både opprinnelig og riktig estimert verdi er over EØS-terskelverdi, og konkurransen er kunngjort og gjennomført etter forskriftens del III. I tillegg legges det vekt på at innklagede har estimert og oppgitt forbruk av de etterspurte produktene, slik at de deltakende leverandørene kunne vurdere anskaffelsens størrelse på bakgrunn det estimerte forbruket. Klagenemnda er etter dette kommet til at det uriktige verdiestimatet alene ikke gir saklig grunn til avlysning jf. § 25-4.

- (31) Klagenemnda skal videre ta stilling til om prisevalueringen og vektleggingen av rabatten på øvrig sortiment gir «*saklig grunn*» til avlysning.
- (32) Prisskjema og dermed grunnlaget for prisevalueringen var utformet slik at leverandørene skulle oppgi en prosentmessig rabatt. Den prosentmessige rabatten ville komme til fradrag fra den estimerte verdien på tre millioner kroner og deretter legges til tilbudssummen.
- (33) Klagenemnda bemerker innledningsvis at terskelen for når det foreligger saklig grunn skiller seg fra vurderingen av om en tildelingsbeslutning kan omgjøres etter § 25-1, hvor forskriften for omgjøringstilfellene eksplisitt krever at beslutningen om valg av leverandør er i strid med forskriften. Det er ikke et krav for at det skal foreligge saklig grunn, at den anvendte evalueringsmodellen er ulovlig. Det avgjørende blir om det foreligger forhold ved prisevalueringen som tilsier at innklagede har et saklig begrunnet behov for å avlyse konkurransen.
- (34) I prisskjema er leverandørene bedt om å oppgi en rabatt på leverandørens veiledende priser, uten at leverandørene skal legge ved en oversikt over disse prisene. Det er klart at dette medfører at innklagede ved evalueringen ikke kan vurdere det faktiske prisnivået på leverandørenes øvrige sortiment. Valgt modell medfører også at innklagede ikke kan være sikker på at de har identifisert det mest fordelaktige tilbudet. Et tilbud med en høyere rabatt er ikke nødvendigvis mer fordelaktig enn et tilbud hvor rabatten er lavere, da prisen vil avhenge av nivået på de veiledende prisene. Klagenemnda vurderer at innklagedes behov for å ta i betraktning de veiledende prisene ved evalueringen er reelt. Når den estimerte verdien for øvrig sortiment i tillegg er feil, og for høy i forhold til hovedsortimentet, får rabatten større betydning i evalueringen enn det innklagede hadde ønsket.
- (35) Priskriteriet var vektet med 70 prosent, og hadde derfor stor betydning for valg av leverandør. Klagenemnda legger avgjørende vekt på at metoden for prisevalueringen medførte at priselementet rabatt på øvrig sortiment fikk så stor betydning uten at det var mulig å sammenholde leverandørenes veiledende priser og uten at det reflekterte innklagedes faktiske behov. Tiden som er gått fra tildeling til avlysning endrer ikke nemndas vurdering. Nemnda er etter dette kommet til at det på tidspunktet for avlysning forelå saklig grunn. Ettersom innklagede hadde rett til å avlyse konkurransen er det ikke nødvendig for nemnda å ta stilling til om innklagede også pliktet å avlyse konkurransen.

Konklusjon:

Kommunene Beiarn, Fauske, Saltdal, Steigen og Sørfold har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å avlyse konkurransen.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Elisabeth Wiik

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur