



## Klagenemnda for offentlige anskaffelser

**Saken gjelder:** Avlysning/totalforkastelse. Ulovlig tildelingskriterium.

*Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale om rørlegger tjenester. Klager anførte at innklagede hadde utformet to ulovlige tildelingskriterier, ved at tre evalueringskrav ikke la opp til meroppgjørelse, men måtte anses som minstekrav. Klager anførte at konkurransen på denne bakgrunn måtte avlyses. Ingen av klagers anførsler førte frem.*

### Klagenemndas avgjørelse 7. januar 2026 i sak 2025/1674

**Klager:** Rørleggerne J&L AS

**Innklaget:** Tønsberg kommune

#### Klagenemndas

**medlemmer:** Hallgrim Fagervold, Alf Amund Gulsvik og Wenche Sædal

#### Bakgrunn:

- (1) Tønsberg kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 3. september 2025 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av rammeavtale for rørlegger tjenester med tilhørende materiell. Rammeavtalen hadde en varighet på to år med mulighet for opsjon på ett pluss ett år, totalt fire år. Anskaffelsens verdi var estimert til 44 millioner kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 10. oktober 2025.
- (2) Kontrakt skulle tildeles basert på tildelingskriteriene «Priser», vektet 40 prosent, «Kvalitet og leveranse», vektet 30 prosent, og «Miljø» vektet 30 prosent, som var angitt i en tabell i konkurransegrunnlaget. Av tabellen fremgikk også at kriteriet «Kvalitet og leveranse» var inndelt i underkriteriene «Oppdragsforståelse» og «Vaktordning», som begge var vektet 50 prosent, og at miljøkriteriet var inndelt i underkriteriene «Fossilfri transport» og «Besvarelse miljø», også disse vektet 50 prosent hver.

- (3) Om kriteriet «Kvalitet og leveranse» var det opplyst:

*«Under dette punktet vektet hvor egnet leverandøren er til oppdraget, når det gjelder å sikre gode, effektive og trygge tjenester for kunden. Vurderingen baseres på oppdragsforståelse og vaktordning. Dokumentasjonskrav til dette tildelingskravet fremgår av vedlegg 1 kravspesifikasjon. Alle besvarelser skal tydelig merkes med «svar kvalitet og leveranse». Punktene som skal besvares er merket som EK i kravspesifikasjonen.»*

- (4) Om kriteriet «Miljø» var det opplyst:

*«Under dette punktet vektet leverandørenes besvarelse. Til grunn for evalueringen ligger besvarelsen av kravspesifikasjonen, vedlegg 1, kriteriene til dette punktet er merket med*

**Postadresse:**

Postboks 511 Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse:**

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00    [post@knse.no](mailto:post@knse.no)

EM, samt utfylt skjema for fossilfri transport vedlegg 4. Alle besvarelser skal tydelig merkes med «svar miljø».

- (5) Det var også i et eget punkt med overskriften «Komplett besvarelse av tildelingskriteriene» angitt:

«Tilbudet skal inneholde en komplett beskrivelse av hvordan tilbyder oppfyller tildelingskriteriene Pris, Miljø og Kvalitet. Manglende beskrivelser kan medføre at tilbudet må avvises i henhold til Lov om offentlige anskaffelser»

- (6) Av kravspesifikasjonen fremgikk følgende krav merket med EK eller EM:

|        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |    |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.3    | <b>Kompetansekrav</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |    |
| 1.3.4  | Tilbyder skal stille med en dedikert prosjektleder med relevant fagbrev, minimum 3 års erfaring fra prosjektledelse innen rørleggertjenester, og dokumentert evne til å koordinere med byggherre og andre faggrupper.                                                                                                                   | EK |
| 1.5    | <b>Bestillinger og frister</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |    |
| 1.5.3  | Bestilling fra oppdragsgiver skal skje skriftlig, fortrinnsvis i LAFT, evt. per e-post. Ved hasteoppdrag er det tilstrekkelig at eventuell telefonbestilling bekreftes skriftlig av oppdragsgiver i etterkant (så snart som mulig).                                                                                                     | EK |
| 1.5.5  | Det skal tilbys vaktordning 24/7. Responstid på hasteoppdrag skal være maksimalt 2 timer fra Oppdragsgiver gir beskjed per telefon, til rørlegger er på utrykningsstedet. I slike tilfeller kan det faktureres for utrykning inklusive en arbeidstime, jf. Prisskjema, samt eventuelle påløpte timer og materialkostnader utover dette. | EK |
| 1.7    | <b>Utførelse</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |    |
| 1.7.1  | Leverandøren skal ha forsvarlig bemanning til ethvert oppdrag i henhold til SJA (sikker jobbanalyse). For arbeid på kommunens vann og avløpsanlegg gjelder særskilte regler for utførelse av arbeid.                                                                                                                                    | EK |
| 1.10   | <b>Miljø</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |    |
| 1.10.1 | Leverandør er ansvarlig for at alt avfall kildesorteres og kjøres bort. Avfall skal ikke kastes hos oppdragsgiver, med mindre annet er avtalt.                                                                                                                                                                                          | EM |
| 1.10.3 | Leverandøren skal bidra aktivt for å minske miljøbelastningen ved oppfyllelse av avtalen og skal tilby løsninger og produkter som reduserer energi- og miljøbelastningene. I den grad leverandøren kan påvirke avgjørelser vedrørende fremgangsmåte, materialer og løsninger skal miljøvennlige valg foretrekkes.                       | EM |
| 1.10.4 | Leverandøren skal tilstrebe at de i størst mulig grad benytter miljøvennlig transport. Dette kan eksempelvis omfatte at leverandøren har, eller vil bytte til nyere bilpark med lavere utslipp neste gang de skal bytte ut kjøretøy.                                                                                                    | EM |

- (7) Alle disse kravene som var merket med enten EK eller EM, hadde også teksten «Leverandør beskriver i eget vedlegg tydelig merket» i ytterste kolonne, med unntak av krav 1.10.4 som hadde teksten «Leverandør fyller ut vedlegg 4 transportkjema». De øvrige kravene i kravspesifikasjonen hadde ingen tekst i denne kolonnen. Samtlige krav i kravspesifikasjonen, både obligatoriske krav og evalueringskrav, skulle krysses av «Ja» eller «Nei» for.

- (8) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede fire tilbud, herunder fra Rørleggerne J&L AS (heretter *klager*) og Rørleggergutta AS.
- (9) Den 23. oktober 2025 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt Rørleggergutta AS (heretter *valgte leverandør*).
- (10) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 13. november 2025. Klagebehandling startet samme dag, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.
- (11) Innklagede har bekreftet at kontraktsinngåelse avventes til klagenemnda har behandlet klagen, og saken er derfor gitt prioritert behandling.
- (12) Nemndsmøte i saken ble avholdt 5. januar 2026.

### **Anførsler:**

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

- (13) Innklagede har utformet ulovlige tildelingskriterier, og disse feilene medfører at innklagede har plikt til å avlyse konkurransen.
- (14) Enkelte av kravene i kravspesifikasjonen som er evalueringskrav under tildelingskriteriene «*Kvalitet og leveranse*» og «*Miljø*», er ikke mulig å meroppfylle. Kriteriene legger derfor ikke opp til en vurdering av de sterke og svake sidene ved tilbudene, og det er ikke tilstrekkelig klart hvilke egenskaper som er relevant ved bedømmelsen av kravet. Konkurranses grunnlaget beskriver ikke hva som vil utgjøre relevante merverdier i forbindelse med oppfyllelse av kravene, og innklagede har verken angitt eller lagt opp til å premiere meroppfyllelse.
- (15) Innklagede kan ikke høres med at krav 1.5.5 åpnet for at vaktordningen skulle beskrives, da dette ikke fremgår av konkurranses grunnlaget. Det fremkommer heller ikke hvilken merverdi som ville premieres.
- (16) Klager kan heller ikke se at det vil kunne gi en relevant merverdi å ha mer enn forsvarlig bemanning til et oppdrag. Krav 1.7.1 om bemanning gir ingen beskrivelse om hva som nærmere kunne gi uttelling, og det blir derfor svært vilkårlig hva tilbyderne skriver i sine besvarelser. Det er for øvrig ikke anledning til å gi mindre uttelling som følge av en mindre detaljert beskrivelse enn beste tilbud.
- (17) For krav 1.10.1 om kildesortering er klager vurdert like god som valgte leverandør, til tross for at alt klager har angitt i sitt tilbud bekrefter at kravet vil oppfylles. Det er ikke tilbudt merverdi, og besvarelsen er illustrerende for at det ikke er mulig å tilføre merverdi for kravet.

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

- (18) Det bestrides at tildelingskriteriene er ulovlig utformet. Det kan ikke være tvil om at det vil kunne være lovlig å ha et tildelingskriterium som går ut på å vurdere i hvilken grad en tilbyder kan svare ja eller nei på et sett av ulike spørsmål som kun kan besvares med ja eller nei. Kan tilbyderen svare ja på alle får man maksimalt antall poeng. Svarer man nei på ett eller flere skal man trekkes.

- (19) Det fremgikk tydelig av konkurransegrunnlaget at det skulle gis en beskrivelse, og at det under kvalitetskriteriet ville vektlegges hvor egnet leverandøren er til oppdraget når det gjelder å sikre gode, effektive og trygge tjenester. En vaktordning må organiseres på ulike nivå, ha tekniske hjelpemidler som kan være av ulik kvalitet, og ha rutiner for hvordan de aktuelle ansatte skal opptre for å oppfylle det som tilbys. Dette kan si noe om hvor egnet tilbudet er for å løse oppdraget. Det var også åpnet for å angi responstid kortere enn maksgrensen angitt i kravet, som da tydelig ville gi uttelling.
- (20) Også kravet til forsvarlig bemanning skulle beskrives, og det var her bedt beskrivelse av hvordan SJA-analyser gjennomføres i praksis, og hvordan man gjennom dette sikrer forsvarlig bemanning. Merverdien er tydelig angitt i konkurransegrunnlaget til å være tilbudets egnethet til å sikre leveransen. Oppdragsforståelse er et av de aller mest anvendte tildelingskriterium for tjenesteleveranser, og det er vanskelig å se at å be om en slik beskrivelse skulle være ulovlig. At det er angitt at det i enkelte tilfeller er særlige regler, endrer ikke på dette.
- (21) Klager fikk ikke god uttelling på underkriteriet til miljø bare for å ha bekreftet at kravet om kildesortering ville oppfylles. Selv om klagers besvarelse var knapp, ble det vist til blant annet Miljøfyrtårnsertifisering, som innebærer at bedriften må ha gode systemer og rutiner, samt tilgang på styringsverktøy for sortering. Dette ble vurdert å være like godt, om ikke bedre enn å ha egne, bedriftsinterne rutiner som tilbyder eventuelt kunne beskrevet og fått vurdert. Det er altså ikke håndtert som et minstekrav i evalueringen.
- (22) Det var ikke like tydelig for miljøkravene hva som skulle evalueres, som for vaktordning og oppdragsbeskrivelse, men det fremkom likevel relativt tydelig gjennom å gi en beskrivelse knyttet til et krav, og at det er angitt at det er besvarelsen som blir evaluert. Det ble for øvrig også fullt mulig å skille tilbyderne gjennom faktiske forskjeller i selve kildesorteringen. En av tilbyderne beskrev blant annet eget opplegg for farlig avfall, at det ble benyttet tilbaketakstjenester fra leverandører med mer, noe tilbyderne sto fritt til å beskrive.
- (23) Dersom klagenemnda skulle komme til at tildelingskriteriene er ulovlige som følge av de feil klager har anført, bestrides det ikke at det foreligger avlysningsplikt.

#### **Klagenemndas vurdering:**

- (24) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder rammeavtale for rørleggertjenester som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 44 millioner kroner 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.
- (25) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å utforme ulovlige tildelingskriterier.
- (26) Det følger av forskriften § 18-1 (1) om tildelingskriterier at oppdragsgiver skal velge tilbud på grunnlag av «*det beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet*». Tildelingskriteriene må derfor være egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, jf. EU-domstolens sak C-19/00 (SIAC) premiss 35 flg. Klagenemnda har tidligere uttalt at tildelingskriterier som kun gjelder oppfyllelse av

absolutte krav, som enten er oppfylt eller ikke, ikke er egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, se klagenemndas sak 2023/729, avsnitt 34 med videre henvisning.

- (27) Tildelingskriteriene må også ha «*tilknytning til leveransen*», jf. § 18-1 (4). Slik tilknytning foreligger når kriteriene legger opp til en vurdering av sterke og svake sider ved ytelsene som tilbys, se for eksempel klagenemndas avgjørelse i sak 2022/1921, avsnitt 37 med videre henvisninger.
- (28) For å avgjøre om tildelingskriteriene oppfyller disse kravene, må konkurransegrunnlaget tolkes. Det avgjørende er hvordan konkurransegrunnlaget fremstår for rimelig opplyste og normalt påpasselige leverandører, se for eksempel Høyesteretts avgjørelse i HR-2022-1964-A *Flage Maskin*, avsnitt 50, med videre henvisning til EU-domstolens avgjørelse i C-538/13 *eVigilo*, avsnitt 54. Det må da tas utgangspunkt i en naturlig forståelse av ordlyden, men også andre momenter kan ha relevans i tolkningen, som for eksempel formålet med anskaffelsen, hva kontrakten går ut på, hvilke dokumentasjonskrav som er satt, samt sammenhengen i de ulike bestemmelsene i konkurransegrunnlaget.
- (29) Klagenemnda tar først stilling til om tildelingskriteriet «*Kvalitet og leveranse*» er utformet i strid med regelverket.
- (30) Tildelingskriteriet er gjengitt i sakens bakgrunn avsnitt 3. Det fremgikk at det som ville evalueres var «*hvor egnet leverandøren er til oppdraget, når det gjelder å sikre gode, effektive og trygge tjenester til kunden*». Det var videre presisert at vurderingen ville baseres på «*oppdragsforståelse*» og «*vaktordning*». Disse var også angitt som underpunkter eller underkriterier i tabellen, med lik vekt. Selve tildelingskriteriet legger derfor opp til en skjønnsmessig vurdering, hvor flere forhold relatert til oppdragsforståelse og vaktordning vil kunne være relevant å vurdere.
- (31) Det var videre angitt at dokumentasjonskravet til tildelingskriteriet fremgikk av den vedlagte kravspesifikasjonen, og at «*Punktene som skal besvares*» var merket med EK. I kravspesifikasjonen var det innledningsvis angitt at svar på krav merket med en E «*brukes i tildelingskriteriet som karaktersettes*». Det var ikke uttrykkelig spesifisert at de angitte evalueringskravene utgjorde en uttømmende liste over forhold som ville være relevante i evalueringen.
- (32) Kravspesifikasjonen inneholdt fire krav som var merket med EK, se sakens bakgrunn avsnitt 6. Samtlige av disse kravene var etterfulgt av teksten «*Leverandør beskriver i eget vedlegg tydelig merket*». Det fremgikk for øvrig også av konkurransegrunnlaget at tilbudene skulle inneholde en komplett beskrivelse av hvordan tildelingskriteriene var oppfylt. Det var ikke spesifisert hvilket underkriterium kravene var knyttet til. Innklagede hadde dermed ikke utelukket at besvarelse av et krav kunne knytte seg til oppfyllelse av begge underkriteriene.
- (33) Ett av de fire kravene merket med EK, krav 1.5.5, gjaldt vaktordning. Første delen av evalueringskravet angir at det skal «*tilbys vaktordning 24/7*», altså 24 timer i døgnet 7 dager i uken. Isolert sett er dette et minstekrav som leverandørene enten må bekrefte eller avkrefte. Videre står det imidlertid at responstiden på hasteoppdrag skal være «*maksimalt 2 timer*» fra beskjed per telefon til rørlegger er på utrykningsstedet. Selv om denne setningen også oppstiller en grense for hva som vil aksepteres av responstid, kan leverandørene konkurrere på å tilby kortere responstid.

- (34) Selv om de ovennevnte kravene til oppetid og responstid på vaktordningen var de eneste kravene som var stilt i kravspesifikasjonen, må det for en rimelig opplyst og normalt påpasselig tilbyder ha fremstått tilstrekkelig klart at en leverandør også kunne få uttelling ved å synliggjøre merverdi gjennom å redegjøre for øvrige forhold ved vaktordningen og plan for gjennomføring av denne. Dette var fremhevet som et eget underkriterium vektet 50 prosent, og vil bidra til å synliggjøre hvordan leverandørene kunne sikre gode, effektive og trygge tjenester til innklagede, som er vurderingen tildelingskriteriet legger opp til.
- (35) Klagenemnda kan på denne bakgrunn ikke se at krav 1.5.5 er utformet slik at det kun la opp til oppfyllelse av absolutte krav som enten er oppfylt eller ikke. Når vaktordning er en del av det leverandørene skal levere under rammeavtalen, finner klagenemnda det også klart at krav 1.5.5 har tilstrekkelig tilknytning til leveransen. Hvordan vaktordningen organiseres og hvilken responstid eller andre vilkår som tilbys, vil klart kunne si noe om ytelsens sterke og svake sider.
- (36) Et annet av de fire kravene merket med EK, krav 1.7.1, stilte krav om at leverandøren skulle «*ha forsvarlig bemanning til ethvert oppdrag i henhold til SJA (sikker jobbanalyse)*». Det var presisert at for arbeid på kommunens vann- og avløpsanlegg gjelder særskilte regler for utførelse av arbeid. Sistnevnte setning fremstår som en ren opplysning til tilbyderne. Selv om ordlyden i kravet lest isolert sett kan leses som et minstekrav, må det for en rimelig opplyst og normalt påpasselig tilbyder ha fremstått klart at leverandørene kunne forklare hvordan dette kravet ville ivaretas, og få uttelling for dette, for eksempel hvordan leverandørene ville sørge for forsvarlig bemanning til hvert oppdrag. En slik forståelse fremstår klart når kravet leses i sammenheng med selve tildelingskriteriet, som var hvor egnet leverandøren var til oppdraget, når det gjaldt å sikre gode, effektive og trygge tjenester. Dette kravet retter seg særlig mot trygge tjenester.
- (37) Klagenemnda kan på denne bakgrunn heller ikke se at krav 1.7.1 er utformet slik at det kun la opp til oppfyllelse av absolutte krav som enten er oppfylt eller ikke. En sikker jobbanalyse går ut på å kartlegge potensielle farer og vurdere risikoer før man utfører en arbeidsoppgave, og benyttes blant annet til å forebygge ulykker og sørge for overholdelse av lovgivning. Hvordan leverandørene forplikter seg til å oppfylle kravet i gjennomføringen av kontrakten, har direkte betydning for leveransen av tjenesten. Kravet legger derfor opp til en vurdering av sterke og svake sider ved ytelsen, og har tilstrekkelig tilknytning til leveransen.
- (38) Klagenemnda tar så stilling til om tildelingskriteriet «*Miljø*» er utformet i strid med regelverket.
- (39) Tildelingskriteriet er gjengitt i sakens bakgrunn avsnitt 4. Her fremgikk det at det som ville evalueres var leverandørenes besvarelse av kravene i kravspesifikasjonen merket med EM, og utfylt skjema for fossilfri transport. Underkriteriene angitt i tabellen var «*Fossilfri transport*» og «*Besvarelse miljø*», begge vektet 50 prosent. En naturlig forståelse av disse opplysningene lest i sammenheng, er at besvarelsen av kravene angitt i kravspesifikasjonen ville bli vurdert under «*Besvarelse miljø*», og utfylling av skjemaet for fossilfri transport ville legges til grunn for evalueringen av «*Fossilfri transport*».
- (40) Underkriteriet «*Besvarelse miljø*» legger derfor opp til en skjønnsmessig vurdering. Det var ikke ytterligere presisert i selve kriteriet hvilke forhold som var relevant i vurderingen. Henvisningen til at det var besvarelsen av kravene merket EM i

kravspesifikasjonen som ville ligge «*til grunn for evalueringen*», begrenser imidlertid hvilke forhold innklagede kunne vektlegge i evalueringen.

- (41) Kravspesifikasjonen inneholdt tre krav som var merket med EM, se sakens bakgrunn avsnitt 6. Ett av disse kravene var krav 1.10.1, som innebar at leverandørene var «*ansvarlig for at alt avfall kildesorteres og kjøres bort*». Det var også presisert et avfall ikke skulle kastes hos oppdragsgiver, med mindre annet var avtalt. Selv om også dette kravet, isolert sett, kan fremstå som et minstekrav, må det leses i sammenheng med tildelingskriteriet for øvrig. Når det i kravspesifikasjonen er presisert at leverandørene skal «*beskrive*» i eget vedlegg, og det i selve tildelingskriteriet er oppgitt at det er «*besvarelsen av kravspesifikasjonen*» som ligger til grunn for evalueringen av kriteriet, åpner kravet for at leverandørene kan utdype hvordan kildesortering og bortkjøring av avfall skal løses i kontrakten, og få uttelling for dette.
- (42) Klagenemnda er på denne bakgrunn kommet til at krav 1.10.1 ikke er utformet slik at det kun la opp til oppfyllelse av absolutte krav som enten er oppfylt eller ikke. Rammeavtalen gjelder rørleggertjenester med tilhørende materiell. Gjennom utførelse av oppdragene vil det genereres avfall, som for eksempel defekte deler. Håndtering av slikt avfall er en naturlig del av den tjenesten som skal utføres. Hvordan leverandøren skal gjennomføre avfallshåndteringen, her kildesortering og bortkjøring, vil derfor kunne si noe om sterke og svake sider ved ytelsen. Det foreligger derfor også tilstrekkelig tilknytning til leveransen.
- (43) Klagers anførsel fører etter dette ikke frem.

***Konklusjon:***

Tønsberg kommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Hallgrim Fagervold

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*