



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Deres ref.

Vår ref.
2025/1532-15

Saksbehandler
Julie Vabø

Dato
03.07.2026

Avvisning av klage på offentlig anskaffelse

Klagenemndas sekretariat viser til deres klage av 26. oktober 2025 på offentlig anskaffelse for inngåelse av rammeavtale for maskinentreprenørtjenester for Levanger kommune. Vi har besluttet å avvise klagen som uhensiktsmessig for behandling i klagenemnda, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 9. Grunnen er at klagen klart ikke kan føre frem.

Nedenfor gis en oppsummering av bakgrunnen for klagen og sekretariatets vurdering.

Bakgrunn:

- (1) Innherred Anskaffelser KO (heretter *innklagede*) kunngjorde 4. september 2025 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale for maskinentreprenørtjenester for Levanger kommune. Rammeavtalens varighet var ett år fra signering med opsjoner på forlengelse i 1 + 1 + 1 år. Anskaffelsens verdi var estimert 6 millioner kroner per år, med maksimal verdi på 50 millioner kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 6. oktober 2025.
- (2) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at det ville bli inngått inntil tre parallelle rammeavtaler, forutsatt at det fantes tilstrekkelig antall egnede leverandører og tilbud. Leverandørene ville bli rangert ut ifra hvordan de scoret i konkurransen.
- (3) Formålet med anskaffelsen var i konkurransegrunnlagets punkt 1.1.2 beskrevet slik:

«Oppdragsgiver skal inngå rammeavtale på maskinentreprenørtjenester for Levanger kommune.

Rammeavtalen er tenkt å dekke hoveddelen av oppdragsgivers kontinuerlige behov for maskinentreprenørtjenester med utstyr og materiell. Avtalen skal omfatte service-, vedlikehold- og rehabiliteringsoppdrag. For kommunen kan avtalen også omfatte nyanlegg.

Kommunen i denne konkurransen skal ha en rett, men ingen plikt, til å benytte rammeavtalen. Enkelte oppgaver vil kunne løses gjennom egenregi eller i samarbeid med

andre kommuner, og for større/spesielle prosjekt kan oppdragsgiver lyse ut egen konkurranse.»

- (4) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at minimumskravene måtte være oppfylt i hele avtaleperioden og at manglende «*oppfyllelse av krav vil kunne medføre avvisning av tilbud*».
- (5) I konkurransegrunnlaget punkt 2.5 var det stilt minimumskrav til kvalitet. Under bokstav b, «*Kvalifikasjoner*», var det stilt følgende krav:

«Leveranse skal oppfylle de krav som er fastsatt i lovverk og forskrifter, og følge de standarder og normer som er gjeldende i fagfeltet.

- *Virksomheten skal være oppført i registeret over virksomheter som har tillatelse til å arbeide med asbest.*

Entreprenører skal inneha lovlig, begrenset tillatelse til sanering av vann- og avløpsrør av eternitt.

Videre skal entreprenør kunne stille med ansatte som har gjennomført og bestått kurs i asbestsanering.

Dokumentasjon på godkjenninger for arbeid med asbest skal vedlegges tilbudet.»

- (6) Omfanget var angitt i punkt 2.3, der arbeidsoppgavene var listet opp:
- *«Innleie av maskiner og lastebiler som supplement til arbeid i egenregi*
 - *Arbeid med vannlekkasjer, utbedring og reparasjon av ledninger, samt tining*
 - *Diverse vedlikehold av vei og bygging av vei»*
- (7) I konkurransegrunnlaget punkt 2.6 var det stilt minimumskrav til utførelsen av oppdraget, herunder leverandørenes responstid ved akutte hendelser. Det aktuelle kravet lød som følger:
- «c. Leverandøren skal ha kort responstid ved akutte hendelser*
- Ved akutte hendelser vil det være behov for kort responstid på maksimalt 45 minutter. Dersom leverandøren ikke kan stille på kort varsel, forbeholder oppdragsgiver seg retten til å benytte en alternativ leverandør. Dette aksepteres av leverandøren.»*
- (8) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede flere tilbud, herunder fra Halvorsen Anlegg AS (heretter *klager*), Troll Entreprenør AS og Trond Tverå AS.
- (9) Klagers tilbud ble avvist 9. oktober 2025. I avvisningen ble det vist til at klager ikke hadde lagt ved godkjenning for arbeid med asbest.
- (10) Det fremgikk av tildelingsbrevet at totalt fire leverandører ble avvist på grunn av manglende dokumentasjon på godkjenning for arbeid med asbest. Videre fremgikk det av tildelingsbrevet at parallelle rammeavtaler ble tildelt leverandørene Troll Entreprenør AS og Trond Tverå AS (heretter *valgte leverandører*).

- (11) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 26. oktober 2025. Klagebehandling startet 29. oktober 2025, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.
- (12) Innklagede opplyste 14. november 2025 om at kontakt med valgte leverandører ville bli inngått 17. november 2025.

Sekretariatets vurdering:

- (13) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. klagenemndsforordningen § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder inngåelse av rammeavtale for maskinentreprenørtjenester for Levanger kommune, som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 6 millioner kroner per år, med maksimal verdi på 50 millioner kroner ekskl. mva. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser 17. juni 2016 nr. 73 følger anskaffelsen etter det opplyste forskrift om offentlige anskaffelser 12. august 2016 nr. 974 del I og III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (14) Sekretariatet forstår klagers anførsel slik at klager mener at avvisningen av deres tilbud er urettmessig. Klager har både vist til at kravet er et ytelseskrav som er praktisert som et kvalifikasjonskrav og at dokumentasjon ikke måtte foreligge på tilbudstidspunktet. Klager har også anført at avvisningen fremstår som uforholdsmessig. Til dette har innklagede innvendt at kravet er et minimumskrav til kvalitet, som stiller krav til ytelsen.
- (15) Sekretariatet skal i det følgende ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å avvise klagers tilbud som følge av manglende oppfyllelse av kravet om godkjenninger for arbeid med asbest.
- (16) Det følger av forskriften § 24-8 (1) bokstav b at oppdragsgiver «skal» avvise et tilbud som *«inneholder vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene»*.
- (17) Avvik foreligger dermed oppdragsgiver, ved å akseptere tilbudet, ikke kan kreve oppfyllelse i henhold til kontrakten, inkludert kravspesifikasjonen, jf. blant annet LB-2019-85112. Hvorvidt et tilbudt inneholder avvik, beror på en tolkning av tilbudet i lys av konkurransegrunnlaget. Konkurransegrunnlaget tolkes for å kartlegge hvilke krav som er stilt, og tilbudet tolkes for å undersøke om tilbudet tilfredsstiller disse kravene.
- (18) Ved tolkningen av konkurransegrunnlaget må det, på samme måte som ved tolkningen av kvalifikasjonskrav, tas utgangspunkt i hvordan en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør vil forstå kravene, se for eksempel HR-2022-1964 Flage Maskin avsnitt 51. Utgangspunktet for tolkningen vil være den objektive forståelsen av ordlyden i konkurransegrunnlaget, men også andre momenter kan ha relevans som for eksempel formålet med anskaffelsen, hva kontrakten går ut på, hvilke dokumentasjonskrav som er satt samt sammenhengen i de ulike bestemmelsene i konkurransegrunnlaget.
- (19) Det aktuelle kravet var inntatt i konkurransegrunnlaget under «*Kravspesifikasjon og tildelingskriterier*», og var plassert under punktet «*Minimumskrav til kvalitet*». Kravet hadde overskriften «*Kvalifikasjoner*» og stilte krav om at leverandørene skulle være oppført i registeret over virksomheter som har tillatelse til å arbeide med asbest. Det fremgikk: «*Dokumentasjon på godkjenninger for arbeid med asbest skal vedlegges tilbudet*».

- (20) I kravet er formuleringen «*skal*» benyttet, i tillegg til at kravet er angitt som et minimumskrav. Kravet er også plassert sammen med andre minimumskrav, herunder minimumskrav til kvalitet, utførelse av oppdrag og miljø. Etter sekretariatets syn er det klart at det aktuelle kravet er et minstekrav, og ikke et kvalifikasjonskrav.
- (21) Klager har ikke levert godkjenning for arbeid med asbest på tilbudstidspunktet, men anfører at de vil få godkjenning før arbeidene starter. Utgangspunktet er at krav i kravspesifikasjonen skal oppfylles ved gjennomføring av kontrakten, med mindre noe annet følger av konkurransegrunnlaget, se klagenemndas avgjørelse i sak 2023/852, avsnitt 28. I dette tilfellet sto det klart i konkurransegrunnlaget at dokumentasjon av godkjenninger for arbeid med asbest skulle vedlegges tilbudet. Dermed fravikes utgangspunktet, og kravet må være oppfylt på tilbudstidspunktet. Når klager ikke oppfylte kravet på tilbudstidspunktet, var det et avvik fra anskaffelsesdokumentene i klagers tilbud. Spørsmålet er om avviket er vesentlig.
- (22) Ordlyden «*vesentlig*» gir anvisning på en viss terskel. Om denne terskelen er nådd, beror på en konkret objektiv vurdering av betydningen av avviket, jf. Høyesteretts avgjørelse i sak HR-2025-1098-A Consto, avsnitt 42. Sentrale momenter i vesentlighetsvurderingen er «*[k]arakteren av kravet det avvikes fra, hvor stort avviket er, viktigheten av bestemmelsene det avvikes fra, kravets betydning for oppdragsgiver, om avviket er egnet til å forrykke konkurransen mellom leverandørene, om avviket er egnet til å forrykke risikoen i kontraktsforholdet, og i hvilken grad avviket kan prissettes*», jf. HR-2025-1098-A Consto, avsnitt 42 med videre henvisning til NOU 2024: 9 *Ny lov om offentlige anskaffelser, Andre delutredning*, side 194. Videre er det sentralt om avviket er til hinder for en objektiv sammenligning av tilbudene, jf. HR-2025-1098-A Consto, avsnitt 80 med henvisning til rettspraksis fra EU-domstolen.
- (23) Avvik fra «*absolutte krav*», «*minstekrav*» og «*minimumskrav*» eller lignende, har som den klare hovedregel blitt ansett som «*vesentlig*», og automatisk ledet til avvisning av tilbudet uten noen nærmere vurdering av avvikets betydning, jf. klagenemndas avgjørelse i sak 2025/1014 avsnitt 46 med videre henvisninger. I denne saken la klagenemndas flertall til grunn at avvik fra absolutte krav, som den klare hovedregel, må anses som et «*vesentlig avvik*».
- (24) I denne saken er kravet tydelig angitt som et minimumskrav til kvalitet. Det var presisert i konkurransegrunnlaget at manglende oppfyllelse av minimumskrav ville kunne føre til avvisning. For potensielle leverandører er det derfor naturlig å lese dette slik at tilbud som ikke oppfyller kravet, vil kunne bli avvist uten noen nærmere vurdering av avvikets størrelse eller betydning. Det foreligger dermed et vesentlig avvik fra anskaffelsesdokumentene i klagers tilbud. Klagers anførsel kan klart ikke føre frem.
- (25) I den grad klager har ment å anføre at kravet er uklart, viser sekretariatet til at det gikk klart frem av kravet at dokumentasjon på godkjenninger måtte legges ved tilbudet. Klagers anførsel fører klart ikke frem.
- (26) Slik sekretariatet forstår klager, er det også anført at det var uforholdsmessig og unødvendig konkurransebegrensende å kreve oppfyllelse på tilbudstidspunktet.
- (27) De grunnleggende prinsippene om konkurranse og likebehandling i loven § 4 innebærer at tildelingskriterier og krav må være objektive og sikre at evalueringen skjer på reelle konkurransevilkår, se EU-domstolens avgjørelse i sak C-368/10 *Max Havelaar*, avsnitt 87. På den annen side kan oppdragsgiver benytte objektive kriterier eller krav uavhengig av om

leverandører har ulike forutsetninger for å levere et best mulig tilbud, uten å bryte likebehandlingsprinsippet, se EU-domstolens avgjørelse i sak C-513/99 *Concordia Bus Finland*, avsnitt 85. Kravene til likebehandling og konkurranse innebærer altså at konkurransegrunnlaget ikke må utformes på en måte som virker konkurransebegrensende uten at dette kan begrunnes på en saklig og objektiv måte, se blant annet klagenemndas avgjørelser i sakene 2022/138, avsnitt 19 og 2023/714, avsnitt 17.

- (28) Klager har vist til at asbestarbeid ikke utgjør hoveddelen av avtalen, men kun en avgrenset del som kan oppstå ved enkelte avrop. Dokumentasjon for asbestgodkjenning kunne uten videre vært innhentet før oppstart av eventuelt asbestoppdrag, uten å påvirke kvaliteten eller sikkerheten i leveransen.
- (29) Sekretariatet har kommet til at det er klart at innklagede har en saklig og objektiv begrunnelse for å kreve oppfyllelse av krav om godkjenning for asbestarbeid på tilbudstidspunktet. Innklagede har vist til at utbedring og reparasjon av ledninger utgjorde ett av tre hovedarbeidsområder, og at det kan oppstå uforutsett arbeid med det eldre ledningsnettet, ofte med behov for rask oppstart. Det fremgår derfor av konkurransegrunnlaget punkt 2.6 at responstiden vil kunne være 45 minutter. Da er det avgjørende at godkjenninger er på plass på forhånd. Sekretariatet legger dette til grunn, og klagers anførsel om at kravet er uforholdsmessig og konkurransebegrensende fører klart ikke frem.
- (30) Videre forstår sekretariatet klager dithen at det anføres forskjellsbehandling i bruken av kravet. En av leverandørene som ble tildelt kontrakt mangler godkjenning, og en av leverandørene som ble avvist har godkjenning.
- (31) Det følger av loven § 4 at oppdragsgiver skal opptre i samsvar med blant annet likebehandlingsprinsippet. Dette innebærer blant annet at leverandørene skal vurderes på like vilkår.
- (32) Innklagede har forklart at ingen av de avviste leverandørene hadde levert dokumentasjon på godkjenning for asbestarbeid. Utformingen av tilbudet og oppfyllelsen av tildelingskriteriene er som utgangspunkt tilbyders risiko, se lagmannsrettens LB-2016-65693. Tilsvarende gjelder for krav i kravspesifikasjonen. Når innklagede hadde etterspurt dokumentasjon for godkjenning, kunne innklagede avvise leverandører som ikke leverte dette. Etter det opplyste gjaldt dette fire leverandører, som da er behandlet likt.
- (33) Innklagede har videre vist til at leverandøren som ble nr. 2 i konkurransen og ikke hadde godkjenning, skulle bruke en underleverandør som oppfylte kravet og hadde dokumentert dette. Det var dermed heller ikke forskjellsbehandling på dette punktet. Klagers anførsler fører klart ikke frem.
- (34) Ettersom sekretariatet har funnet at klagen klart ikke kan føre frem, avvises den som uhensiktsmessig for behandling i klagenemnda, jf. klagenemndforskriften § 9.

Klageadgang:

Dere kan klage på avvisningsvedtaket til klagenemndas leder, som i så fall vil avgjøre om klagen likevel skal behandles av klagenemnda. Klagenemndas leder kan bare ta stilling til de faktiske forholdene som er vurdert i denne avvisningen, og det er ikke anledning til å fremme nye

rettslige anførsler/påstander. Det holder derfor at du informerer sekretariatet om at du påklager avvisningsvedtaket.

En slik klage må foreligge senest tre virkedager etter at dere er blitt kjent med vårt avvisningsvedtak. Med virkedager menes her alle dager unntatt lørdager, søndager, offentlige helligdager og offentlige fridager. Klagefristen kan ikke forlenges.

Med hilsen

Julie Vabø
Juridisk rådgiver

Alette Schreiner
Juridisk seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur

Mottakere:
LEVANGER KOMMUNE
HALVORSEN ANLEGG AS