



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av leverandør. Kvalifikasjon-/dokumentasjonskrav.

Innklagede gjennomførte en åpen tilbudskonkurranse for anskaffelse av totalentreprise for tilbygg til bruk for personale ved bofellesskap. Klager anførte at innklagede hadde brutt regelverket ved å endre kvalifikasjonskravet, avvise klager fra konkurransen og ved manglende begrunnelse for avvisningen. Klagers anførsler førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 14. april 2026 i sak 2025/1821

Klager: RS Bygg Egersund AS

Innklaget: Eigersund kommune

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

Bakgrunn:

- (1) Eigersund kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 31. oktober 2025 en åpen tilbudskonkurranse for anskaffelse av totalentreprise for tilbygg til bruk for personale ved bofellesskap. Anskaffelsens verdi var ikke angitt, men er opplyst å være fem millioner kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 13. november 2025.
- (2) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at det skulle oppføres et nytt tilbygg med uteområde, en toetasjes bygning inntil eksisterende bygning. Videre fremgikk det at totalentreprenøren skulle være ansvarlig søker (SØK) for IG (igangsettingstillatelse), ansvarlig prosjekterende (PRO) og ansvarlig utførende (UTF) for tiltaket. Og videre:

«Totalentreprenøren er ansvarlig for å identifisere hvilke tiltaksklasser som gjelder for de ulike delene av tiltaket, og for å sikre at prosjektering og utførelse skjer av foretak med nødvendige godkjenninger i samsvar med plan- og bygningsloven, samt byggesaksforskriften (SAK10).

Det er totalentreprenørens ansvar å dokumentere at tiltaket oppfyller kravene til riktig tiltaksklasse og at nødvendige ansvarsretter blir tildelt og godkjent av bygningsmyndighetene før oppstart.»

- (3) I konkurransegrunnlaget var det stilt krav til leverandørenes kvalifikasjoner. Et av kvalifikasjonskravene var som følger:

Kvalifikasjonskrav	Dokumentasjonskrav	Vedlegges tilbudet
E. Tilbyder må ha solid erfaring som totalentreprenør fra liknende oppdrag av	Referanseliste over de 3 mest relevante leveransene som leverandøren har vært totalentreprenør for de siste 7	Ja, Del I-C

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

tilsvarende omfang og kompleksitet.	år. Referanselista skal vedlegges tilbudet.	
-------------------------------------	---	--

- (4) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede åtte tilbud, herunder fra RS Bygg Egersund AS (heretter *klager*) og Eger Bygg AS.
- (5) Klager ble avvist fra konkurransen 1. desember 2025 som følge av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskrav E. Begrunnelsen lød som følger:
- «Dere har oppgitt tre referanseprosjekter. Alle disse gjelder eneboliger innenfor privatmarkeds-segmentet. Vi vurderer det slik at de oppgitte prosjekter ikke kan anses som «liknende oppdrag av tilsvarende omfang og kompleksitet», i henhold til overnevnte kvalifikasjonskrav. Det er høyere krav og vanskelighetsgrad knyttet til prosjektering og utførelse av et offentlig bygg og arbeidsplass enn en enebolig. (...)».*
- (6) Klager klaget på avvisningen 2. desember 2025. I klagen ble det vist til at avvisningen var urettmessig og ikke i tråd med gjeldende regelverk eller konkurransegrunnlaget. Dette var begrunnet med at konkurransegrunnlaget ikke stilte krav om at referanseprosjektene skulle være fra offentlige eller kommunale bygg.
- (7) Innklagede opprettholdt avvisningen 3. desember 2025. Det ble vist til at kvalifikasjonskravet ikke stilte krav om at referanseoppdragene måtte være fra offentlig sektor, og at klagers referanseprosjekter ikke viste erfaring fra lignende oppdrag av tilsvarende omfang og kompleksitet.
- (8) Klager klaget på opprettholdelsen av avvisningen. I klagen ble det vist til at innklagede hadde endret på begrunnelsen for avvisningen i ettertid, og at klager hadde tilstrekkelig erfaring fra lignende oppdrag av tilsvarende omfang og kompleksitet.
- (9) Den 4. desember 2025 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt Eger Bygg AS (heretter *valgte leverandør*).
- (10) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 5. desember 2025. Klagebehandling startet 10. desember 2025, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.
- (1) Kontrakt med valgte leverandør ble inngått 16. desember 2025.
- (2) Nemndsmøte i saken ble avholdt 13. april 2026.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (3) Innklagede har endret kvalifikasjonskravet etter tilbudsfristen i strid med loven § 4, forskriften §§ 24-1 og 24-2, og klagenemndas faste praksis. Prinsippene om forutberegnelighet og likebehandling er brutt. Det fremgikk ikke av konkurransegrunnlaget at referansene for kvalifikasjonskravet knyttet til erfaring måtte

være fra offentlige bygg, arbeidsbygg eller institusjonsbygninger eller prosjekter i en høyere tiltaksklasse, men innklagede har stilt krav om dette.

- (4) Klager oppfylte uansett kvalifikasjonskravet om erfaring. Referanseprosjektet «Fjermedal boligfelt» viser erfaring med totalentreprise og prosjektering, og omfattet flere grensesnitt og fag. Det aktuelle prosjektet hadde dessuten en kontraktsverdi som er mye høyere enn den aktuelle anskaffelsen og er utført i tiltaksklasse 2. Innklagedes påstand om at offentlig byggherre automatisk gjør et prosjekt mer komplekst er faglig og rettslig feil. De to andre referanseprosjektene er også større enn den aktuelle anskaffelsen. Klagers referanseprosjekter oppfyller dermed kvalifikasjonskravet om erfaring. Avvisningen er ulovlig etter forskriften § 24-2.
- (5) Innklagede har ikke foretatt en konkret vurdering av klagers referanseprosjekter. Klager har fått en generell begrunnelse om kompleksitet, uten at det er vist til kontraktsverdi, teknisk innhold, faglig bredde, prosjekteringsansvar eller tiltaksklasser. Dette bryter med forskriften § 25-1 og kravene til forsvarlig forvaltningsskjønn.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (6) Innklagede har ikke brutt regelverket ved å avvise klager fra konkurransen på grunn av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskrav. Oppdragsgiver plikter å forholde seg strengt til kvalifikasjonskravene. Det aktuelle kvalifikasjonskravet stiller ikke bare krav om erfaring av en nærmere spesifisert art, men «*solid*», noe som oppstiller en høy inngangsterskel. Kvalifikasjonskravet stiller ikke krav om at det må vises til erfaring fra offentlig bygg, men det kreves at referanseprosjektene er av tilsvarende omfang og kompleksitet. Kvalifikasjonskravet gir samtidig oppdragsgiver et visst innkjøpsfaglig skjønn med hensyn til hvor man legger listen i det konkrete tilfellet.
- (7) Anskaffelsen gjelder et tilbygg for personale ved et bofellesskap, hvor det gjelder andre krav enn for privatboliger. Det stilles andre krav til publikumsbygg og arbeidsplasser når det gjelder brannsikkerhet, konstruksjonssikkerhet, akustikk, energiytelse og inneklima enn hva som gjelder for ordinære privatboliger. Samlet sett gjør disse forholdene prosjektet mer komplekst enn de referanseprosjektene fra det alminnelige boligmarkedet som klager har dokumentert erfaring fra.

Klagenemndas vurdering:

- (8) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder en totalentreprise for tilbygg til bruk for personale ved bofellesskap, som er en bygge- og anleggsanskaffelse. Anskaffelsens verdi var ikke kunngjort, men innklagede har informert om at anskaffelsens verdi var estimert til fem 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 II, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (9) Klagenemnda skal først ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å avvise klager fra konkurransen som følge av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om erfaring, herunder om innklagede har endret kvalifikasjonskravet i forbindelse med avvisningen av klager.

- (10) Klager har vist til forskriften § 24-1. Bestemmelsen gjelder anskaffelser etter forskriften del III. Tilsvarende bestemmelse i forskriften del II er § 9-4. Klagenemnda bemerker at denne bestemmelsen gjelder avvisning ved formalfeil, og dermed ikke er relevant i denne saken.
- (11) Videre har klager vist til forskriften § 24-2. Denne bestemmelsen gjelder også forskriften del III. Forskriften del II § 9-5 inneholder imidlertid en tilsvarende bestemmelse om avvisning på grunn av forhold ved leverandøren. Det følger av forskriften § 9-5 (1) bokstav a at oppdragsgiver «skal» avvise en leverandør som «ikke oppfyller kvalifikasjonskravene».
- (12) Ved fastleggelsen av innholdet i et kvalifikasjonskrav skal det tas utgangspunkt i hvordan en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør vil forstå kravet. Utgangspunktet for tolkingen er kravets ordlyd. Det kan også være nødvendig å tolke kvalifikasjonskravet i lys av det tilhørende dokumentasjonskravet og andre objektive momenter om hva kontrakten går ut på, herunder kravspesifikasjonen og øvrige kontraktsdokumenter lest i sammenheng. Det kan ikke legges til grunn en snevrere eller videre forståelse av kvalifikasjonskravene enn hva en samlet vurdering av konkurransegrunnlaget gir grunnlag for. Samtidig må en oppdragsgiver forholde seg strengt til de kvalifikasjonskravene som er oppstilt, se Høyesteretts avgjørelse i HR-2022-1964-A (Flage Maskin) avsnitt 55 og EU-domstolens avgjørelse C-27/15 (Pippo Pazzo) avsnitt 35 følgende og avsnitt 55.
- (13) Det aktuelle kvalifikasjonskravet stilte krav om at leverandørene skulle ha «*solid erfaring som totalentreprenør fra liknende oppdrag av tilsvarende omfang og kompleksitet*». Som dokumentasjon på dette skulle leverandørene levere en liste over de tre mest relevante referanseprosjektene fra de siste syv årene.
- (14) Klagenemnda kan prøve tolkningen av kvalifikasjonskravet, og – dersom tolkningen gir rom for skjønn ved anvendelsen av kvalifikasjonskravet – hvorvidt skjønnsutøvelsen er innenfor rammene som kvalifikasjonskravet angir og i samsvar med de grunnleggende prinsippene som følger av loven § 4, se for eksempel Flage Maskin avsnitt 54 og klagenemndas avgjørelse i sak 2025/1143 avsnitt 42.
- (15) Formuleringen «*liknende oppdrag*» tilsier at de aktuelle referanseprosjektene må ligne på det som skal anskaffes i den aktuelle anskaffelsen, nemlig et tilbygg for personale til et bofellesskap. Det stiller imidlertid ikke krav om at oppdragene må være identiske, men av lik karakter. Vilkåret «*tilsvarende*» innebærer imidlertid at det er satt en konkret terskel, som er høyere og etterlater et mindre rom for skjønn hos oppdragsgiver enn eksempelvis «*tilstrekkelig*» eller «*relevant*», se klagenemndas avgjørelse i sak 2025/1143 avsnitt 44 med videre henvisninger. Kravet til «*tilsvarende kompleksitet*» tilsier at referanseprosjektene må vise til erfaring med arbeid av lik vanskelighetsgrad og som er like sammensatt som arbeidet i denne anskaffelsen, se klagenemndas avgjørelse i sak 2025/1143, avsnitt 45.
- (16) For å dokumentere oppfyllelse av det aktuelle kvalifikasjonskravet har klager levert tre referanseprosjekter. Referanseprosjektene gjelder prosjektering og utføring av boligbygg, herunder oppføring av en enebolig, et tilbygg til enebolig og ett boligfelt (boliger og leiligheter).

- (17) I vurderingen av om klager oppfylte det aktuelle kvalifikasjonskravet, har innklagede særlig lagt vekt på at den aktuelle anskaffelsen gjelder et tilbygg for personalet ved en institusjonsbolig, og at det stilles andre krav for publikumsbygg og arbeidsplasser enn for private boligbygg. I anledning klagesaken har innklagede forklart overfor klagenemnda, at det er forskjeller knyttet til brannsikkerhet, konstruksjonssikkerhet, akustikk, energiytelse og inn klima, og at disse kravene innebærer at prosjektet er mer komplekst enn prosjekter som gjelder privatboliger.
- (18) Forskrift om tekniske krav til byggverk 19. juni 2017 nr. 840 (heretter *TEK17*) stiller krav til det minimum av egenskaper et byggverk må ha for å kunne oppføres lovlig. Innklagede har vist til *TEK17* en rekke steder i kontraktsgrunnlaget. *TEK17* stiller ulike krav til boligbygg enn byggverk for publikum og arbeidsbygninger, slik innklagede har vist til. I *TEK17* er det for eksempel stilt strengere krav til ventilasjon i boligbygg og i byggverk for publikum og arbeidsbygg, jf. §§ 13-2 og 13-3. Det er også stilt andre krav til lyd for byggverk for publikum og arbeidsbygg i § 13-6. I § 14-2 stilles det ulike krav til energieffektiviteten i småhus og boligblokker sammenlignet med kontorbygg og sykehjem. I tillegg skiller *TEK17* kapittel 11 mellom risikoklasser og brannklasser, der det i henhold til Veiledning om tekniske krav til byggverk har betydning om bygningen er en bolig eller en pleieinstitusjon. For pleieinstitusjoner og sykehjem stilles det strengere krav, for eksempel automatiske slukkeanlegg, jf. § 11-12 (1) bokstav b lest i lys av veilederen.
- (19) Klagenemnda har på denne bakgrunn funnet det sannsynliggjort at det stilles ulike krav til institusjonsboliger og private eneboliger. Det aktuelle kvalifikasjonskravet stiller krav om «*solid*» erfaring som totalentreprenør fra «*liknende oppdrag*» av «*tilsvarende*» omfang og kompleksitet. Klager har slik nemnda forstår det, bare vist til erfaring med bygging av eneboliger og leiligheter. Nemnda har som følge av det overnevnte ingen rettslige innvendinger til innklagedes avvisning av klager. Innklagedes vurdering har hverken vært usaklig eller vilkårlig, og heller ikke uforutberegnelig eller i strid med likebehandlingsprinsippet. Nemnda kan heller ikke se at innklagede har endret innholdet i kvalifikasjonskravet i sin vurdering.
- (20) Klagenemnda har etter dette kommet til at innklagede ikke har brutt anskaffelsesregelverket ved å avvise klager på grunn av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om erfaring.
- (21) Klager har også anført at innklagede har brutt begrunnelsesplikten i § 25-1. Denne bestemmelsen gjelder ikke for den aktuelle anskaffelsen, men det er en lignende bestemmelse i forskriften del II § 10-1. Denne bestemmelsen gjelder imidlertid særlig plikten til å gi en redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene, se andre ledd. Klager har på sin side vist til at innklagedes begrunnelse for avvisning er for generell.
- (22) Det følger av kravene til etterprøvbarehet og forutberegnelighet, jf. loven § 4, at oppdragsgiver må dokumentere at det er foretatt en forsvarlig vurdering av leverandørens kvalifikasjoner, se til sammenligning klagenemndas sak 2022/08, avsnitt 28.
- (23) Selv om innklagede ikke har vist til forhold som kontraktsverdi, faglig bredde eller prosjekteringsansvar i avvisningsbrevet, mener klagenemnda at begrunnelsen viser til konkrete forhold som gjør at klager ikke oppfyller det aktuelle kvalifikasjonskravet. Begrunnelsen er noe knapp, men etter nemndas syn er det gitt en tilstrekkelig begrunnelse

til å fastslå at det er foretatt en forsvarlig vurdering av leverandørens kvalifikasjoner som ikke er i strid med prinsippene om etterprøvbarhet og forutberegnelighet.

Konklusjon:

Eigersund kommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å avvise klager fra konkurransen, endre kvalifikasjonskravet etter tilbudsfrist eller gi en mangelfull begrunnelse.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Hanne S. Torkelsen

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur