



## Klagenemnda for offentlige anskaffelser

**Saken gjelder:** Avlysning/totalforkastelse. Avvisning av leverandør. Kvalifikasjons-/dokumentasjonskrav. Uklart konkurransegrunnlag.

*Innklagede gjennomførte en begrenset anbudskonkurranse for inngåelse av parallelle rammeavtaler om sammensatte håndverkertjenester. Klager anførte prinsipalt at innklagede har brutt regelverket ved å avvise klager fra konkurransen på grunn av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om vaktordning. Klager anførte subsidiært at konkurransen skulle vært avlyst som følge av uklart konkurransegrunnlag og at kvalifikasjonskravet var konkurransebegrensende. Klagers anførsler førte ikke frem.*

### Klagenemndas avgjørelse 6. august 2026 i sak 2026/1070

**Klager:** N P Bygg AS

**Innklaget:** Oslo kommune v/ Oslobygg KF

#### Klagenemndas

**medlemmer:** Bjørn Berg, Hallgrim Fagervold og Sverre Nyhus

#### Bakgrunn:

(1) Oslo kommune v/ Oslobygg KF (heretter *innklagede*) kunngjorde 9. desember 2025 en begrenset anbudskonkurranse for inngåelse av parallelle rammeavtaler for kjøp av sammensatte håndverkertjenester. Anskaffelsens verdi var estimert til 2 milliarder kroner ekskl. mva. Frist for å levere forespørsel om å delta i konkurransen var 16. januar 2026.

(2) Anskaffelsen ble beskrevet på følgende måte i konkurransegrunnlaget:

*«Rammeavtalen skal dekke tjenester som spenner fra mindre serviceoppdrag med lav økonomisk verdi til større rehabiliteringsprosjekter med betydelig kompleksitet og kostnadsnivå på mange millioner. Rammeavtalen gjelder utførelse av tverrfaglig bygningsmessige arbeider/tiltak på Oslobygg KF sine bygninger og anlegg. Arbeidene/ tiltakene som skal gjennomføres er typiske vedlikehold- og rehabiliteringsprosjekter, samt et høyt volum av mindre serviceoppdrag. (...)»*

(3) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at det skulle inngås parallelle rammeavtaler med fire til åtte leverandører. Rammeavtalene skulle ha en varighet på fire år.

(4) I konkurransegrunnlaget var det blant annet stilt krav til leverandørenes tekniske og faglige kvalifikasjoner. Det var stilt følgende krav til leverandørenes vaktordning:

*«Leverandøren skal ha tilstrekkelig kapasitet til å håndtere løpende serviceoppdrag og vedlikeholdsprosjekter.*

**Postadresse:**

Postboks 511 Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse:**

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

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

*Leverandøren skal ha vaktordning og tilstrekkelig kapasitet til å håndtere oppdrag med behov for døgntilgjengelig beredskap.»*

- (5) Kvalifikasjonskravet var etterfulgt av to dokumentasjonskrav. Det første dokumentasjonskravet var at det skulle leveres en beskrivelse av tekniske enheter og teknisk personell som leverandøren rådet over. Videre skulle leverandøren beskrive vaktordningen, herunder struktur, rutiner og responstid.

- (6) Av kravspesifikasjonen fremgikk blant annet følgende om «Hasteoppdrag»:

*«Ved akutte oppdrag forutsetter Oppdragsgiver at rammeavtaleparter umiddelbart og senest innen 2 timer kan iverksette de nødvendige sikringstiltak/arbeider. Oppdragsgiver avgjør hva som regnes som et hasteoppdrag, og dette skal fremgå tydelig av bestillingen.*

*Oppdragsgiver har en intern vaktordning, og for noen formålsbygg en beredskapsavtale med et vaktelskap. Vaktordningene benyttes ved akutte hendelser på kveld-, natt-, søn-, og helligdager, hvor Oppdragsgivers beredskapsvakt kan ta direkte kontakt. Oppdragsgivers vaktelskap / vakt har i den forbindelse fullmakt til å ta kontakt med rammeavtalepartner for å iverksette tiltak når det er behov for umiddelbar sikring av eiendom. Rutine rundt dette vil bli etablert ved oppstart av kontrakt.»*

- (7) Tjuefem leverandører søkte om å bli kvalifisert innen fristen, herunder N P Bygg AS (heretter klager).

- (8) Det fremgikk av klagers kvalifikasjonssøknad at klager «planlegger å etablere en døgntilgjengelig vaktordning som er rigget for to hovedformål». Hovedformålene var å mobilisere et stort antall småbestillinger effektivt gjennom hele uken og mobilisere raskt når det oppstod hendelser som krevde umiddelbar innsats.

- (9) Den 30. april 2026 ble klager informert om at de ikke ble vurdert kvalifisert til å delta i konkurransen. Dette var begrunnet med manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om vaktordning og beredskap. Det var gitt følgende begrunnelse:

*«Kvalifikasjonskrav skal være oppfylt ved tidspunkt for levering av kvalifikasjonsforespørsel i en konkurranse med forhandling, ved mindre annet særskilt fremgår av konkurransedokumentene. Dette følger av KOFA-praksis, jf. eksempelvis KOFA 2018-30 premiss 51 hvor nemnda la til grunn at kvalifikasjonskrav må være oppfylt innen søknads- eller tilbudstidspunktet. Å åpne for at kvalifikasjonskrav kan være oppfylt på et senere tidspunkt enn ved tidspunkt for kvalifikasjonsforespørsel, vurderes å være konkurransevridende og dermed i strid med de grunnleggende prinsippene som fremgår av anskaffelsesloven § 4, spesielt med hensyn til likebehandling.*

*Av deres innleverte dokument «5.4.002 – Service og beredskap» fremgår det bl.a. at «Vi planlegger å etablere en døgntilgjengelig vaktordning som er rigget for to hovedformål: [...]» og «Vi vil organisere vaktordningen med en primærvakt (førstelinje) som bemannes 24/7 og fungerer som fast kontaktpunkt».*

*Dette innebærer at leverandøren på tidspunkt for innlevering av kvalifikasjonsforespørsel ikke har en vaktordning slik det kreves, men at dette vil etableres i fremtiden. Leverandør innfrir således ikke kvalifikasjonskravet på tidspunkt*

*for kvalifikasjonsforespørselen, og Oslobygg er forpliktet til å avvise søknaden til deltakelse i konkurransen.»*

- (10) Klager påklaget innklagedes beslutning om å avvise klager 7. mai 2026. Innklagede fastholdt avvisningen i sitt svar på klagen 13. mai 2026.
- (11) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 19. mai 2026. Klagebehandling startet 20. mai 2026, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.
- (12) Innklagede har bekreftet at kontraktsinngåelse avventes til klagenemnda har behandlet klagen, og saken er derfor gitt prioritert behandling.
- (13) Nemndsmøte i saken ble avholdt 3. august 2026.

#### **Anførsler:**

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

- (14) Innklagede har brutt regelverket ved å avvise klager fra konkurransen. Utgangspunktet er at kvalifikasjonskravene må være oppfylt på tilbudstidspunktet, jf. LG-2016-133934. Unntak gjelder dersom utformingen av kvalifikasjonskravet eller konkurransegrunnlaget ellers legger opp til en senere oppfyllelse, se klagenemndas avgjørelse i sak 2023/716, avsnitt 27. Kravet om vaktordning må tolkes som et krav som må være oppfylt ved kontraktsoppstart, ikke på kvalifikasjonstidspunktet.
- (15) Subsidiært anføres det at konkurransen må avlyses som følge av uklart konkurransegrunnlag. Kravet om vaktordning er uklart. Kvalifikasjonskravet kan tolkes på to måter, noe som har avgjørende betydning for utforming av tilbud og deltakelse. I alle tilfeller må det anses som uklart hva som skal til for å oppfylle kvalifikasjonskravet.
- (16) Innklagede har oppstilt et ulovlig konkurransebegrensende kvalifikasjonskrav. Konkurransen må derfor avlyses. Det aktuelle kvalifikasjonskravet går langt utover det som er nødvendig for å sikre at leverandørene har nødvendig kapasitet eller erfaring. Kvalifikasjonskravet innebærer i realiteten et krav om oppfyllelse av et kontraktkrav før kontrakten er inngått. Innklagede har heller ikke begrunnet kvalifikasjonskravet på en saklig og objektiv måte. Kravet er derfor ulovlig.

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

- (17) Innklagede hadde plikt til å avvise klager, jf. forordningen § 34-2 (1) bokstav a. Tidspunkt for når kvalifikasjonskrav skal være oppfylt, følger ikke av forordningen, men den klare hovedregelen er at kravet skal være oppfylt på tilbudstidspunktet/ søknadstidspunktet. Ordlyden og øvrige interessenters forståelse av kvalifikasjonskravet gir etter innklagedes syn tilstrekkelige holdepunkter for å konstatere at vaktordningen skulle være etablert på søknadstidspunktet. Kvalifikasjonskravets funksjon i denne anskaffelsen er å forsikre innklagede om at leverandør innehar etterspurte kvalifikasjoner på søknadstidspunktet. Ytelsesbeskrivelsens omtale av krav til vaktordning, sørger på sin side for at leverandør i kontraktsperioden har «vaktordning og tilstrekkelig kapasitet til å håndtere oppdrag med behov for døgkontinuerlig beredskap i løpet av avtaleperioden». Det ville ikke være tilstrekkelig – selv om det er en forutsetning – at leverandørene oppfyller krav om vaktordning og kapasitet på søknadstidspunktet i tråd med kvalifikasjonskravet.

- (18) Konkurranses grunnlaget er tilstrekkelig klart. Rimelig opplyste og normalt påpasselige leverandører har tolket kvalifikasjonskravet om vaktordning på samme måte som innklagede.
- (19) Innklagede har ikke plikt til å avlyse konkurransen som følge av at kvalifikasjonskravet er ulovlig konkurransebegrensende. Rammeavtalen gjør det nødvendig å sikre rask og pålitelig respons, med krav til responstid for hasteoppdrag. Det kan forekomme et stort volum av oppdrag med ulik karakter, og det er derfor nødvendig å sikre at leverandørene har tilstrekkelig kapasitet til å håndtere oppdrag med behov for døgnkontinuerlig beredskap. Kravet står også i forhold til leveransen

#### **Klagenemndas vurdering:**

- (20) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder sammensatte håndverkertjenester, som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 2 milliarder 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.
- (21) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å avvise klager fra konkurransen.
- (22) Det følger av forskriften § 24-2 (1) bokstav a at oppdragsgiver «skal» avvise en leverandør som «ikke oppfyller kvalifikasjonskravene».
- (23) Hvorvidt en leverandør oppfyller et kvalifikasjonskrav, beror på en tolkning av leverandørens tilbud og det aktuelle kvalifikasjonskravet. Ved tolkningen av kvalifikasjonskrav skal det tas utgangspunkt i en naturlig forståelse av ordlyden, men det kan også være nødvendig å se hen til andre objektive momenter om hva kontrakten går ut på. I den forbindelse kan også ordlyden i dokumentasjonskravet være av betydning, se Høyesteretts avgjørelse i HR-2022-1964-A (Flage Maskin) avsnitt 51. 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 Flage Maskin avsnitt 55 og EU-domstolens avgjørelse C-27/15 (Pippo Pizzo) avsnitt 35 følgende. Også ved tolking av tilbudet, skal det legges til grunn en objektiv forståelse av ordlyden, se lagmannsrettens avgjørelse i LB-2017-61961.
- (24) Hovedregelen er at kvalifikasjonskrav skal være oppfylt ved utløp av tilbudstidspunktet, jf. LG-2016-133934. Unntak gjelder dersom utformingen av kvalifikasjonskravet eller konkurransegrunnlaget ellers, legger opp til senere oppfyllelse, se klagenemndas avgjørelse i sak 2023/716, avsnitt 27.
- (25) Kvalifikasjonskravet inneholdt to punkter, hvor ett gjaldt generell kapasitet, og ett gjaldt vaktordning og kapasitet for beredskap. Disse var fulgt av to dokumentasjonskrav, som naturlig henger sammen med hver sin del av kvalifikasjonskravet. Den aktuelle delen av kvalifikasjonskravet for vår sak, stilte krav om at leverandørene «skal ha vaktordning og tilstrekkelig kapasitet til å håndtere oppdrag med behov for døgnkontinuerlig beredskap». For å dokumentere oppfyllelse av denne delen av kvalifikasjonskravet, skulle leverandørene beskrive vaktordningen, herunder struktur, rutiner og responstid.

- (26) Det oppstilles dermed to kumulative krav til leverandørene i denne delen av kvalifikasjonskravet. Leverandørene skal ha en vaktordning og tilstrekkelig kapasitet til å håndtere oppdrag med behov for døgntilstandsbereidhet. Ordlyden «skal ha» tilsier at leverandørene på kvalifikasjonstidspunktet må dokumentere at de har etablert vaktordning. Dette innebærer å kunne vise til en reell og konkret vaktordning, og at det ikke er tilstrekkelig å vise til en generell plan om å etablere en slik ordning på et senere tidspunkt. Kravet gir imidlertid ikke holdepunkter for at vaktordningen må være i løpende operativ drift for den konkrete kontrakten før kontraktsinngåelse. Etter klagenemndas syn er det tilstrekkelig at leverandøren kan beskrive en etablert ordning med definerte strukturer, rutiner og responstider, som dokumentasjonskravet etterspør. Ved å dokumentere dette, viser leverandørene at de har erfaring med, og dermed også kvalifikasjoner knyttet til, det å ha og betjene en vaktordning.
- (27) Kravet, eller konkurransegrunnlaget for øvrig, inneholdt ingen uttrykkelige bestemmelser om tidspunkt for oppfyllelse av kvalifikasjonskravet. Som nevnt over, er utgangspunktet da at kvalifikasjonskravet må være oppfylt på tilbudstidspunktet. Konkurransen er imidlertid en begrenset anbudskonkurranse, som er delt inn i en kvalifiseringsfase og en tilbudsfasen. Kun de leverandørene som oppfyller kvalifikasjonskravene, kan bli invitert til å inngi tilbud i konkurransen. Etter klagenemndas syn er det derfor naturlig at kvalifikasjonskravene må være oppfylt på tidspunktet for kvalifisering, og ikke tilbudstidspunktet. Dette støttes også opp av dokumentasjonskravet om «*beskrivelse av vaktordning*» og at det skulle redegjøres for «*struktur, rutiner og responstid*».
- (28) Av klagers kvalifikasjonssøknad fremgikk det at «*vi planlegger*» å etablere en døgntilstandsbereidhet vaktordning. Det fremgikk derfor klart av klagers søknad at klager ikke hadde etablert vaktordning på søknadstidspunktet. Klagers søknad viste derfor at klager ikke hadde erfaring med eller kvalifikasjoner knyttet til en vaktordning.
- (29) Klagenemnda har derfor ingen rettslige innvendinger mot innklagedes vurdering av om klager ikke oppfylte kvalifikasjonskravet. Klagers anførsel fører ikke frem.
- (30) Det neste klagenemnda skal ta stilling til, er om innklagede har plikt til å avlyse konkurransen.
- (31) En oppdragsgiver har plikt til å avlyse en konkurranse dersom det er begått feil som kan ha påvirket utfallet av konkurransen eller deltakerinteressen, og som ikke kan rettes på annen måte enn ved avlysning, se blant annet HR-2019-1801-A (Fosen Linjen), avsnitt 85 og EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-16/16, avsnitt 106. For at feilen skal ha påvirket deltakerinteressen, må det være en reell mulighet for at leverandører har avstått fra å delta i konkurransen – eller at andre leverandører hadde deltatt – dersom feilen ikke hadde vært der. En teoretisk mulighet for at feilen har virket inn, er ikke tilstrekkelig for å konstatere avlysningsplikt. Det kreves at det foreligger en «*nærliggende faktisk mulighet*» for at feilen har virket inn, se lagmannsrettens dom i LE-2011-40623 og blant annet Underretten (General Court) sin dom i sak T-345/03, premiss 147.
- (32) Klagenemnda tar først stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å oppstille et ulovlig uklart kvalifikasjonskrav om vaktordning og døgntilstandsbereidhet.
- (33) Det følger av kravet til forutberegnelighet at konkurransegrunnlaget, herunder kvalifikasjonskravene, må være utformet tilstrekkelig klart og utvetydig til at en rimelig opplyst leverandør vil forstå kravenes innhold og tolke dem på samme måte, jf. blant

annet Rt. 2007 s. 1489, avsnitt 62 og EU-domstolens avgjørelse i sak C-19/00 (SIAC), avsnitt 42. Konkurranses grunnlaget må gi de opplysningene som er nødvendige for at leverandørene skal kunne gi tilbud på likt grunnlag. Det er oppdragsgiver som har risikoen for eventuelle uklarheter, jf. forskriften § 14-1 (5).

- (34) Klagenemnda viser til tolkningen av kvalifikasjonskravet i avsnitt 25-26. Slik det aktuelle kravet er utformet, stilles det krav om at leverandørene har en etablert vaktordning, og dermed kan vise til erfaringer og kvalifikasjoner med å håndtere og gjennomføre vaktordning og beredskap. Det er derfor ikke tilstrekkelig at leverandørene planlegger å etablere en slik vaktordning. At enkelte leverandører har lagt en annen forståelse til grunn, er ikke i seg selv tilstrekkelig til å gjøre kvalifikasjonskravet uklart.
- (35) Klagenemnda er basert på dette kommet til at kvalifikasjonskravet var tilstrekkelig klart. Klagers anførsel på dette punkt fører dermed ikke frem.
- (36) Det neste klagenemnda skal ta stilling til, er om kvalifikasjonskravet er ulovlig konkurransebegrensende.
- (37) Det følger av forskriften § 16-1 (1) at oppdragsgiver kan stille krav til leverandørens kvalifikasjoner, herunder leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner. Offentlige oppdragsgivere har stor frihet når det gjelder å fastsette hvilke kvalifikasjoner som skal stilles og hvor strenge kravene skal være for å oppfylle formålet – å sikre kontraktsmessig oppfyllelse, se LB-2017-156250.
- (38) Kravene må imidlertid ha tilknytning til og stå i forhold til leveransen, jf. § 16-1 (1) siste punktum. Det innebærer at kravene må være proporsjonale og ha en objektiv forankring i formålet med anskaffelsen. Kravene skal med andre ord ikke medføre unødvendige begrensninger i konkurransen, i strid med formålet om effektive anskaffelser i anskaffelsesloven § 1 og prinsippet om konkurranse i loven § 4. Kravene må dermed ikke utformes på en måte som virker konkurransebegrensende uten at dette kan begrunnes på en saklig og objektiv måte, se klagenemndas avgjørelse i sak 2022/597, avsnitt 19.
- (39) Det aktuelle kvalifikasjonskravet krever som nevnt at leverandørene har en etablert vaktordning, og stenger dermed for at leverandører som ikke har en etablert vaktordning kan delta i konkurransen. Kvalifikasjonskravet er dermed i utgangspunktet konkurransebegrensende for leverandører som mangler slik vaktordning.
- (40) Anskaffelsen gjelder sammensatte håndverkertjenester, hvor oppdragene vil kunne variere. Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at det ville være et høyt volum av større og mindre serviceoppdrag, med stor variasjon i type og omfang. Det var også oppgitt at det ville forekomme hasteoppdrag, og at responstiden da var «*umiddelbart og senest innen 2 timer*» for iverksettelse av nødvendige sikringstiltak og arbeid. Slike oppdrag kunne forekomme både innenfor og utenfor normal arbeidstid. Videre har innklagede forklart at det på denne bakgrunn var ønskelig å sikre at leverandørene hadde en etablert vaktordning og tilstrekkelig kapasitet til å håndtere oppdrag med behov for døgntilgjengelig beredskap.
- (41) Sett hen til størrelsen på kontrakten, hvor stor boligmasse som skal betjenes og at det vil være behov for døgntilgjengelig beredskap, er klagenemndas vurdering at kvalifikasjonskravet fremstår saklig og objektivt begrunnet, og står i forhold til leveransen. Klagers anførsler fører ikke frem.

(42) På denne bakgrunn fører heller ikke klagers anførsel om at innklagede hadde plikt til å avlyse konkurransen frem.

***Konklusjon:***

Oslo kommune v/Oslobygg KF har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Hallgrim Fagervold

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*