



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: *Avvisning av tilbud. De generelle kravene i § 4. Krav til ytelsen/teknisk spesifisering.*

Innklagede kunngjorde en åpen tilbudskonkurranse for kjøp av en løsning for tilgjengeliggjøring av avsluttede digitale arkiv og migrering av disse inn i løsningen. Klager anførte at innklagede hadde brutt anskaffelsesregelverket ved å akseptere et tilbud som inneholdt avvik fra et absolutt krav i konkurransegrunnlaget. Klagers anførsel førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 25. juni 2025 i sak 2025/0498

Klager: Documaster AS

Innklaget: Telemark fylkeskommune

Klagenemndas medlemmer: Bjørn Berg, Hanne Torkelsen og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

(1) Telemark fylkeskommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 19. september 2024 en åpen tilbudskonkurranse for anskaffelse av en løsning for tilgjengeliggjøring av avsluttede digitale arkiv og migrering av disse inn i løsningen. Anskaffelsens verdi var estimert til 2 000 000 kroner. Tilbudsfrist var 9. oktober 2024.

(2) Anskaffelsens formål var beskrevet i konkurransegrunnlaget punkt 1.3.1:

«Formålet med anskaffelsen er å inngå en avtale om kjøp av en løsning for tilgjengeliggjøring av avsluttede digitale arkiv og migrering av disse inn i løsningen. Tilgjengeliggjøringen skal kun være for organisasjonens ansatte. Behovet er primært migrering og tilgjengeliggjøring av 3 avsluttede Public 360° databaser.

Det kan bli aktuelt for Kunden å migrere data fra andre avsluttede systemer ved behov.

Fullstendig beskrivelse av leveransen følger av kravspesifikasjonen, Bilag 1, SSA-L.»

(3) Under «Vedlegg, fylkeskommunes standard» inngikk blant annet «Vedlegg A – Leveranseomfang». I dette vedlegget punkt 2.3 «Kravspesifisering – obligatoriske krav» fremgikk det at:

«Obligatoriske krav til leveransen må være tilfredsstilt før tilbudet kan komme i betraktning. Dersom tilbudet inneholder vesentlige avvik fra disse kravene skal det avvises.»

(4) I «SSA-L, avtale om kjøp av standardssystem som en løpende tjeneste» fant man «Bilag 1: Kundens kravspesifisering». I informasjon om kravspesifikasjonen fremgikk informasjon

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

om kravtabell som var brukt, hvor det var opplyst at «[a]lle krav er merket med M eller E». Om kravtype M var det angitt følgende:

«Kravtype M er minimumskrav

Dersom ikke annet er beskrevet som dokumentasjonskrav, skal minimumskrav besvares og vil bli vurdert binært JA/NEI. Dersom det i kravteksten er bedt om ytterligere dokumentasjonskrav skal Leverandøren gi sin besvarelse i henhold til dette. Besvarelsen inntas i Leverandørens svar, i «Bilag 2 - Leverandørens beskrivelse av tjenesten» eller merkes med hvilket krav svaret korresponderer til og vedlegges. Dersom Leverandøren legger besvarelsen av kravet i eget vedlegg, skal det vises til hvor besvarelsen finnes. Informasjon om dette inntas inn Leverandørens svar.

Manglende oppfyllelse av minimumskrav kan medføre avvisning av tilbudet.»

- (5) Under «Svar J/N» var det opplyst at både minimumskrav og evalueringskrav skulle besvares av leverandøren med henholdsvis «J/N» der «J» betydde «ja» og innebar at «[l]everandøren leverer denne tjenesten eller funksjonen og/eller aksepterer dette kravet», og «N» betydde «nei» og innebar at «produktet, tjenesten, funksjonen og/eller kravet ikke leveres».

- (6) Under «Oppfyllelse av krav» var det angitt:

«For at et krav skal anses oppfylt, må leverandøren sannsynliggjøre oppfyllelsen av krav som ikke er krevd dokumentert på annen måte, gjennom en tilfredsstillende beskrivelse. Hvert enkelt punkt skal besvares i henhold til dokumentasjonskrav. Dokumentasjon til bruk i de enkelte tildelingskriteriene skal merkes tydelig.»

- (7) Av «Kundens kravspesifikasjon» punkt 1.2.1 under «Noark-godkjenning» hadde innklagede blant annet oppstilt et krav om at «[l]øsningen skal være godkjent i henhold til Noark 5 versjon 5.0». Kravet var markert med en «M», noe som betydde at kravet var et minimumskrav. Tilhørende dokumentasjonskrav var at «[l]everandøren skal dokumentere at løsningen følger Noark-standard».

- (8) Kravet og dokumentasjonskravet inngikk som en del av hva leverandørene skulle beskrive angående tjenesten som ble tilbudt.

- (9) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede tre tilbud, herunder fra, Sikri AS, Tietoevry Norway AS og Documaster AS (heretter klager).

- (10) I tildelingsmeldingen av 29. januar 2025, opplyste innklagede at de hadde besluttet å tildele kontrakten til Tietoevry Norway AS (heretter valgte leverandør).

- (11) Valgte leverandør hadde i sitt tilbud besvart «Ja» på at tjenesten var godkjent i henhold til Noark 5 versjon 5.0. Videre av svaret fremgikk det:

«Tjenesten er godkjent for Noark 5.4.0. Godkjenningen ble innvilget 12. desember 2018. Tjenesten er for øvrig basert på samme tekniske plattform og database (datamodell) som Public 360° versjon 5.5, som ble godkjent for NOARK 5.5.0 den 25. februar 2020».

- (12) Klager klaget på tildelingen den 26. februar 2025. Innklagede fastholdt avvisningen av klagen og tildelingsbeslutningen den 4. mars 2025.

- (13) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 18. mars 2025. Klagebehandling startet 21. mars 2025, jf. klagenemndsforskriften § 13.
- (14) Kontrakt med valgte leverandør ble inngått den 7. mars 2025.
- (15) Nemndsmøte i saken ble avholdt 23. juni 2025.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (16) Innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved å akseptere valgte leverandørs tilbud. Tilbudet inneholder avvik fra et absolutt krav i konkurransegrunnlaget, og skulle derfor vært avvist. Kravspesifikasjonen punkt 1.2.1 inneholder et minimumskrav i henhold til Noark-standarden og sier at den leverte løsningen skal være godkjent i henhold til Noark 5 versjon 5.0. Valgte leverandør har kun dokumentert godkjenning i henhold til Noark 5 versjon 4.0.
- (17) Godkjenninger etter Noark 5 versjon 4.0 og Noark 5 versjon 5.0 kan ikke sidestilles. De representerer ulike standarder og forskjellige nivåer av kravoppfyllelse. Arkivverket opplyser at en godkjenning etter Noark 5 versjon 5.0 forutsetter en full vurdering av alle tekniske, funksjonelle og metadatarelaterte aspekter. Noark-godkjenninger blir utstedt til spesifikke løsninger, ikke til leverandører.
- (18) Det fremgikk også av konkurransegrunnlaget at de obligatoriske kravene til leveransen må være tilfredsstilt før tilbudet kan komme i betraktning. Dersom tilbudet inneholder vesentlige avvik fra disse kravene så skal tilbudet avvises.
- (19) Kravspesifikasjonen er feilaktig anvendt når kravspesifikasjonen gis forrang for konkurransegrunnlaget. Eventuelle uklarheter eller motstrid skal alltid komme oppdragsgiver til skade. Ved å gi kravspesifikasjonen slik forrang og ikke avvise valgte leverandør, setter oppdragsgiver til side grunnleggende prinsipper og bryter dermed anskaffelsesregelverket.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (20) Innklagede har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser. Det foreligger ikke avvísningsplikt da det ikke er tale om et vesentlig avvik etter anskaffelsesforskriften § 9-6. Ifølge Arkivverket er det ikke noe krav om at allerede godkjente løsninger må søke ny godkjenning når det publiseres en ny versjon av Noark 5-standard. Selve standardiseringen er stort sett uendret fra Noark 5 versjon 4.0, og ulikhetene mellom Noark 5 versjon 4.0 og Noark 5 versjon 5.0 utgjør ikke et vesentlig avvik.
- (21) I den grad tilbudet fra valgte leverandør kan sies å inneholde et avvik fra kravspesifikasjonens ordlyd må avviket anses som ubetydelig. De tekniske kravene til Noark 5 versjon 4.0 og Noark 5 versjon 5.0 er de samme. Formålet med det oppstilte kravet var å sikre at løsningene oppfyller lovpålagte krav til arkivsystem. Hvorvidt løsningen er godkjent etter versjon 4.0 eller versjon 5.0 av Noark 5-standard anses å være uten betydning for gjennomføring av kontrakten og den endelige tjenesten.
- (22) Kravspesifikasjonen presiserer at kravene er klassifisert som enten «*minimumskrav*» eller «*evalueringskrav*» med bokstavene M og E. Innklagede har i den generelle forklaringen til M-kravene i kravspesifikasjonen angitt at manglende oppfyllelse av disse «*kan*

medføre avvisning av tilbudet». Innklagede har derfor et skjønn ved vurderingen av tilbudet og om dette skal medføre avvisning av tilbudet eller ikke.

- (23) Det foreligger ingen avvisningsrett. Videre følger det av rettspraksis og juridisk teori at det må legges til grunn et presumsjonsprinsipp ved vurdering av tilbud, der man som utgangspunkt presumerer at tilbudet er i overensstemmelse med kravspesifikasjonen dersom annet ikke kommer tydelig frem. Arkivløsningen for den aktuelle anskaffelsen gjelder historiske dokumenter. Det er ikke et system for løpende journalføring og arkivering som er pålagt å følge Noark 5-standarden. Valgte leverandørs tilbud inneholder en løsning som er basert på samme plattform og database som en løsning godkjent etter Noark 5 versjon 5.0. Ingenting i tilbudet tilsier at innklagede ikke kan kreve utførelse i henhold til kravspesifikasjonen.

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 anskaffelse av en løsning for tilgjengeliggjøring av avsluttede digitale arkiv og migrering av disse inn i løsningen som er en tjenestekontrakt. Anskaffelsens verdi er estimert til kroner 2 000 000 kroner. 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.
- (25) Klagenemnda skal ta stilling til om at valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist.
- (26) Det følger av forskriften § 9-6 (1) bokstav b at oppdragsgiver «skal» avvise et tilbud som inneholder «*vesentlige avvik*» fra anskaffelsesdokumentene.
- (27) I utgangspunktet vil avvik foreligge der oppdragsgiver, ved å akseptere tilbudet, ikke kan kreve oppfyllelse i henhold til konkurransegrunnlagets kravspesifikasjon, jf. blant annet LB-2019-85112. Hvorvidt et tilbud inneholder avvik, beror på en tolkning av tilbudet i lys av konkurransegrunnlaget. Etter forskriften §§ 8-1 (3) og 9-1 (2) er det henholdsvis oppdragsgiver som har risikoen for uklarheter i konkurransegrunnlaget, og leverandøren som bærer risikoen for uklarheter i tilbudet.
- (28) Utgangspunktet for tolkningen av konkurransegrunnlaget, herunder kravspesifikasjonen, er hvordan anskaffelsesdokumentene vil bli forstått av en rimelig opplyst og normalt påpasselig tilbyder, jf. HR-2025-1098, avsnitt 46. Ordlyden tillegges da stor vekt, og må leses i lys av de formål ordlyden skal ivareta, og andre reelle hensyn. Videre kan også systembetragtninger og kontraktsdokumentene sett i sammenheng være av betydning, se samme dom i avsnitt 44-45. Også ved tolking av tilbudet, skal det legges til grunn en objektiv forståelse av ordlyden, se lagmannsrettens avgjørelse i LB-2017-61961.
- (29) Spørsmålet for klagenemnda er først om det foreligger et avvik.
- (30) Det aktuelle kravet, som var inntatt i konkurransegrunnlagets kravspesifikasjon, var at løsningen skulle «*være godkjent i henhold til Noark 5 versjon 5.0*», og var merket som et minimumskrav. Det tilhørende dokumentasjonskravet var at leverandørene skulle dokumentere at den tilbudte løsningen «*følger Noark-standarden*».

- (31) I kravet er formuleringen «skal» benyttet, i tillegg til at kravet er angitt som et minimumskrav. Oppdragsgiver har da oppstilt et strengt krav til oppfyllelse uten noe rom for skjønn.
- (32) Dokumentasjonskravet etter kravspesifikasjonen punkt 1.2.1 kan tilsi at leverandøren bare trenger å dokumentere at løsningen «følger Noark-standarden». Ordlyden fremstår noe tvetydig ettersom «Noark-standarden» både kan rette seg mot Noark 5 versjon 5.0-standarden, men også den generelle Noark-standarden. Lest i sammenheng med selve kravet, må dokumentasjonskravet likevel forstås slik at det skulle dokumenteres at løsningen oppfylte Noark 5 versjon 5.0.
- (33) Det fremgår av valgte leverandør sitt tilbud at deres tjeneste er «godkjent for Noark 5 versjon 4.0». Dette er ikke i tråd med minstekravet som er oppstilt og utgjør derfor et avvik fra konkurransegrunnlaget.
- (34) Spørsmålet i det videre er om avviket er «vesentlig».
- (35) Ved vurderingen av om et avvik er vesentlig, må det ses hen til blant annet hvor stort avviket objektivt sett er, viktigheten av kravet det avvikes fra, og hvorvidt avviket er egnet til å forrykke konkurransen, jf. LB-2017-94201. Det er den konkrete betydningen av avviket som er det sentrale, jf. LH-2009-45911. Avvik fra krav i konkurransegrunnlaget som er regnet som absolutte, må som den klare hovedregel anses som et vesentlige avvik, jf. LB-2017-94201. Også ved vurderingen av om et krav må anses som et absolutt krav, er vurderingstemaet om en rimelig opplyst og normalt påpasselig tilbyder, basert på en konkret og objektiv tolkning av anskaffelsesdokumentene, vil forstå at det aktuelle kravet er absolutt.
- (36) I denne saken var det opplyst i konkurransegrunnlaget, under beskrivelsen av betydningen at krav var merket med en M for minstekrav, at manglende oppfyllelse av minimumskrav «kan» medføre avvisning av tilbudet. At et slikt krav ikke var oppfylt, medførte altså ikke automatisk at tilbudet ville avvises. Kravet er derfor ikke et absolutt krav.
- (37) Løsningen som valgte leverandør har tilbudt, er godkjent etter en annen versjon av Noark-standarden enn hva minstekravet etterspurte. I tilbudet ble det likevel opplyst at tjenesten var basert på samme tekniske plattform og database (datamodell) som Public 360° versjon 5.5 som er godkjent for Noark 5 versjon 5.0. Avviket består derfor ikke i manglende godkjenning innenfor Noark-standarden for den tilbudte løsningen, men at den er godkjent etter en eldre versjon enn den som etterspørres i konkurransegrunnlaget.
- (38) Noark-standarden er en norsk arkivstandard som inneholder krav til IT-løsninger der offentlige sektorer lagrer arkiv- og journalføringspliktige dokumenter.¹ Standarden er utviklet av og blir vedlikeholdt av Riksarkivaren. Det følger videre av forskrift om offentlige arkiv § 11 at offentlige organer plikter å følge Noark-standarden og de kravene som er fastsatt for standarden. Gjennom årene har det blitt utviklet flere versjoner av Noark 5, hvor den nyeste versjonen er Noark 5 versjon 5.0.
- (39) Av Arkivverkets nettsider er det gitt opplysninger om forskjeller mellom Noark 5 versjon 4.0 og versjon 5.0. Versjon 5.0 virker å være en forenkling fra versjon 4.0. På

¹ [Arkivverket avslutter utviklingen av Noark-standarden - Arkivverket](#) (13.06.2025)

Arkivverkets nettside i artikkelen «Noark 5.5: Ny versjon godkjent», fremgår det at det er gjort noen mindre endringer i datamodellen og metadatakravene for å gjøre standarden mer fleksibel.² Videre fremgår det at den mest synlige endringen er at de har fjernet «Noark 5 komplett», som var kapitler i versjon 4 og inneholdt valgfrie krav til blant annet saksbehandling, e-postkommunikasjon og møte- og utvalgsbehandling. På Arkivverkets nettside er det ellers videre presisert at Noark 5 versjon 5.0 er «gjeldende versjon av Noark» og at «[a]lle fremtidige godkjenninger vil legge denne versjonen til grunn».³ Dette tilsier at dersom man nå søker godkjenning for en ny løsning, må denne løsningen oppfylle kravene i Noark 5 versjon 5.0 for å bli godkjent.

- (40) Slik klagenemnda forstår dette, fremstår endringene fra Noark 5 versjon 4.0 til 5.0 ikke å være særlig store. Ifølge klager er det en rekke forskjeller mellom de to versjonene på forskjellige områder. Klager har imidlertid ikke utdypet noe ytterligere konkret om hvilke forskjeller dette eventuelt innebærer. Basert på Arkivverkets fremstilling av endringene, fremstår derfor avviket som lite. I samme retning trekker det faktum at løsningen er godkjent etter Noark 5, men etter en eldre versjon. Vurderingen kunne falt annerledes ut dersom det ikke forelå godkjenning overhodet. Hovedmålsettingen for konkurransen er å anskaffe en løsning for tilgjengeliggjøring av historiske data, ikke å lagre nye data. Slik klagenemnda forstår det, er det derfor ikke alle de samme kravene i Noark-standardene som vil gjelde, som dersom løsningen også skulle benyttes til å lagre ny informasjon. Slik saken er opplyst, kan heller ikke klagenemnda se at valgte leverandør har fått en konkurransefordel ved å tilby en løsning som er godkjent etter Noark 5 versjon 4.0.
- (41) Etter en samlet vurdering har klagenemnda kommet til at avviket ikke er «vesentlig». Det foreligger ikke plikt til å avvise tilbudet, jf. forskriften § 9-6 (1) bokstav b.

Konklusjon:

Telemark fylkeskommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Bjørn Berg

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur

² [Noark 5.5: Ny versjon godkjent - Arkivverket](#) (12.06.2025)

³ [Noark 5-standardene - Arkivverket](#) (12.06.2025)