



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avlysning/totalforkastelse. Kvalifikasjonskrav.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av skisseprosjekt og reguleringsplan for Larvik kommunes nye legevakt. Klager fikk medhold i sin anførsel om at kvalifikasjonskravet om at leverandørene måtte ha tredjepartssertifisering for leverandørenes system for kvalitetssikring og miljøstandard var ulovlig, fordi innklagede ikke åpnet opp for alternativ dokumentasjon, jf. forskriften § 16-7 (3).

Klagenemndas avgjørelse 29. august 2025 i sak 2025/0555

Klager: Arkitektbedriftene i Norge

Innklaget: Larvik kommune

Klagenemndas

medlemmer: Hallgrim Fagervold, Hanne S. Torkelsen og Elisabeth Wiik,

Bakgrunn:

- (1) Larvik kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 14. juni 2024 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av skisseprosjekt og reguleringsplan for Larvik nye legevakt. Anskaffelsens verdi var 3 millioner kroner. Tilbudsfrist var 12. september 2024.
- (2) Det fremgikk av konkurransegrunnlagets beskrivelse at det rådgivende teamet skulle «*levere et skisseprosjekt for den nye legevakten*» og «*gjøre det arbeid som er nødvendig for å få på plass en godkjent detaljreguleringsplan for prosjektet og inneha rollen som fagkyndig.*»
- (3) Under kvalifikasjonskravene var det stilt følgende krav til leverandørenes systemer for kvalitetssikring og miljøstandard:

D: System for kvalitetssikring og miljøstandard

Kvalifikasjonskrav 4: Kvalitetssystem

Tilbyder skal ha et kvalitetssikringssystem som er 3. parts sertifisert, som ISO 9001 eller tilsvarende sertifiseringsordning. Oppdragsgiver krever at det er tilbyder som er sertifisert. Hvis tilbyder har flere avdelinger/underavdelinger, så er det den avdeling som skal utføre oppdraget som skal være sertifisert.

DOKUMENTASJONSBEVIS: ISO 9001-sertifikat utstedt av uavhengig organ. Oppdragsgiver vil godta andre tilsvarende attester utstedt av organer i andre EØS-stater.

Kvalifikasjonskrav 5: Miljøsertifisering

Tilbyder skal ha attest på 3. parts sertifisering som EMAS, ISO 14001, Miljøfyrtårn eller tilsvarende sertifiseringsordning. Oppdragsgiver krever at det er tilbyder som er sertifisert. Hvis tilbyder har flere avdelinger/underavdelinger, så er det den avdeling som skal utføre oppdraget som skal være sertifisert.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

DOKUMENTASJONSBEVIS: EMAS-, ISO 14001- eller Miljøfyrtårn-sertifikat utstedt av uavhengig organ. Oppdragsgiver vil godta andre tilsvarende attester utstedt av organer i andre EØS-stater.

- (4) Arkitektbedriftene i Norge (heretter *klager*) sendte innklagede et brev 6. august 2024 med påstand om at kvalifikasjonskrav D var konkurransebegrensende. I brevet stod blant annet at det for mange av klagers medlemmer ikke var mulig å innlevere tilbud slik kravet var formulert, og at konkurransen dermed var lagt opp som en ulovlig omgåelse av § 16-7.
- (5) Henvendelsen ble først besvart gjennom spørsmål og svar. Den 15. august 2024 ble spørsmål og svar til konkurransen publisert. Spørsmål seks omfattet kvalifikasjonskrav 4 og 5, og inneholdt utdrag av klagers brev til innklagede datert 6. august 2024:

«I denne konkurransen er det satt krav til at tilbyder skal være sertifisert etter ISO 9001 og ISO 14001.

(...) Sertifisering, og særlig ISO, er svært kostbart, medfører økte administrative byrder og har liten eller ingen innvirkning på kvalitet i leveransen. Til informasjon finnes det ikke noe «tilsvarende» ISO 9001. Når det gjelder ISO 14001 er Miljøfyrtårn «tilsvarende». Det er langt flere arkitektfirmaer som er miljøfyrtårn-sertifisert, men heller ikke denne sertifiseringen gir garanti for bedre kvalitet i leveransen.

(...) Det bør derfor ikke oppstilles krav om tredjepartssertifisering i det hele tatt.

Larvik kommune bør åpne for at det kan gis en beskrivelse av systemene tilbyder benytter og at disse er compatible med kravene i ISO-standardene. Tilbydere som er sertifisert enten etter ISO 9001, ISO 14001 eller Miljøfyrtårn kan i stedet legge frem attestene.»

- (6) Innklagedes svar på spørsmål seks var:

«Larvik kommune har tatt en ny gjennomgang på dette internt. Vi har kommet frem til at vi opprettholder Kvalifikasjonskrav 4 med tilhørende dokumentasjonskrav.»

- (7) Spørsmål åtte gjaldt kvalifikasjonskravet til leverandørenes kvalitetssikringssystem:

«Vedrørende kvalifikasjonskrav i ESPD del IV, punkt D: System for kvalitetssikring og miljøstandard, Kvalifikasjonskrav 4: Kvalitetssystem. Dokumentasjonsbevis: ISO 9001 sertifikat.

Vi bruker MAKS som kvalitetssystem, og dokumentasjonsbeviset vil ikke da være ISO 9001 sertifikat.

Anser Larvik kommune det som tilstrekkelig for å oppfylle kravet at man bruker MAKS som kvalitetssystem?»

- (8) Innklagedes svar til dette var:

«Larvik kommune har tatt en ny gjennomgang på dette internt. Vi har kommet frem til at vi opprettholder Kvalifikasjonskrav 4 med tilhørende dokumentasjonskrav. MAKS vil ikke være tilstrekkelig.»

- (9) Klagers henvendelse av 6. august 2024 ble så besvart direkte til klager i Merzell 26. august 2024.

(10) Den 29. august 2024 anmodet klager om at konkurransen måtte avlyses.

(11) Innklagede tok ikke anmodningen til følge ved brev av 5. september 2024:

«Henvendelsen er gjennomgått internt i Larvik kommune og diskutert med advokater hos KS. Vi er av den oppfatningen at kvalifikasjonskravet som er stilt, om ISO 9001-sertifisering, er lovlig. Larvik kommune har derfor besluttet å gjennomføre denne anskaffelsen slik den nå ligger ute, med tilbudsfrist 12.09.2024.»

(12) Klager etterspurte samme dag en begrunnelse for hvorfor kvalifikasjonskravene i bokstav D var vurdert som lovlige.

(13) Før tilbudsfristens utløp 12. september 2024 mottok innklagede ti tilbud. Tre av leverandørene ble avvist som følge av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om system for kvalitetssikring og miljøstyring. En av leverandørene som ble avvist hadde MAKS som kvalitetssikringssystem.

(14) Den 8. oktober 2024 besvarte innklagede klagers henvendelse av 5. september 2024 med følgende:

«Oppdragsgiver har i denne anskaffelsen ikke åpnet for at kvalitetssystemer som kun tilfredsstillers ISO 9001-ordningen kan være tilstrekkelig. Kravet er snevert beskrevet til å kun omfatte 3. parts sertifiserte systemer som ISO 9001.»

(15) Den 10. oktober 2024 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt Norconsult AS (heretter *valgte leverandør*).

(16) Leverandøren som hadde levert MAKS sendte inn klage på avvisningen og argumenterte for at MAKS var en tilsvarende sertifiseringsordning som ISO 9001.

(17) Den 16. oktober 2024 ga innklagede følgende tilbakemelding på avvisningen:

«Oppdragsgiver er innforstått med at MAKS er et kvalitetssystem som, sammen med Arkitektfaglig ytelsesbeskrivelse og Bedriftshåndboken, er fullt i samsvar med det som kreves for å kunne oppnå et ISO 9001-sertifikat. I tillegg er vi kjent med at de 3 nevnte dokumentene tilfredsstillers kravet til kvalitetssikring etter Byggesaksforskriftens kapittel 10. Men, kvalifikasjonskrav 4 er snevert beskrevet til å kun omfatte 3. parts sertifiserte systemer, som ISO 9001. MAKS er ikke et slikt 3. parts sertifisert system.»

(18) Kontrakt med valgte leverandør ble inngått 4. november 2024.

(19) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 2. april 2025. Klagebehandling startet samme dato, jf. klagenemndsforordningen § 13.

(20) Nemndsmøte i saken ble avholdt 25. august 2025.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

(21) Kvalifikasjonskravene om leverandørenes kvalitetssikring og miljøledelse er ulovlig. Det er ikke tillatt å kreve at leverandører må ha et tredjepartssertifisert kvalitetssikringssystem for å bli kvalifisert, uten å samtidig godta at leverandører kan levere alternativ

dokumentasjon for tilsvarende systemer. Gjennom spørsmål og svar har innklagede bekreftet at selv systemer som tilfredsstillende ISO-kravene ikke vil være tilfredsstillende, og at eneste gyldige dokumentasjon er ISO-sertifikat utstedt av uavhengig organ. Dette er i strid med forskriften § 16-7.

- (22) De fleste av klagers medlemmer abonnerer på Modell for arkitektkontorets kvalitetssystem (MAKS), som er et prosessorientert kvalitets- og miljøledelsessystem spesialutviklet for arkitektbedrifter. Kravet til ISO-sertifisering utelukker majoriteten av arkitektbransjen. MAKS oppfyller kravene i både ISO 9001:2015 og 14001:2015. MAKS-attesten er imidlertid ikke formelt å anse som en tredjepartssertifisering. Innklagede opplyste nesten en måned etter tilbudsfristens utløp at det ikke hadde vært utelukket å godta alternativ dokumentasjon dersom leverandørene hadde dokumentert at det ikke var mulig å skaffe tredjepartssertifisering. Det ulovlige kvalifikasjonskravet har hatt klar innvirkning på deltakelsen, og konkurransen skulle derfor ha vært avlyst.
- (23) Under hver omstendighet skulle konkurransen ha vært avlyst som følge av den uklarheten som ble skapt om forståelsen av de aktuelle kvalifikasjonskravet. Uklarheten har påvirket deltakelsen i konkurransen og utformingen av tilbud. Kvalifikasjonskravet er også i strid med forholdsmessighetsprinsippet, jf. forskriften § 16-1 (1) og anskaffelsesloven § 4.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (24) Innklagede har ikke brutt regelverket. Kvalifikasjonskravet er ikke ulovlig, og det foreligger ingen avlysningsplikt. Innklagede har bevisst stilt krav om tredjepartssertifisering av visse kvalitetssikringsstandarter og miljøledelsessystemer. Disse kravene er klart, presist og utvetydig utformet. Innklagede ønsket å være trygge på at leverandøren aktivt etterlever sine systemer, fordi en sertifisering innebærer systematisk oppfølging og jevnlig ekstern revisjon etter fastsatte intervaller, utført av akkreditert tredjepart. Innklagede kunne derfor ikke akseptere MAKS alene som et system for å oppfylle kvalifikasjonskravet.
- (25) Det er ingen feil at forskriften § 16-7 (3) ikke er inntatt eller omtalt i anskaffelsesdokumentene. MAKS-systemet er et system klager selv har utviklet og selger tilgangen til. Abonnementet i seg selv gir ikke noen form for verifisering for om og hvordan leverandørene bruker kvalitetssikringssystemet. Det er den uavhengige verifiseringen i form av tredjepartsverifisering innklagede ønsket i denne anskaffelsen. Ut ifra det klager skriver, vil det ikke være vanskelig for en leverandør som har implementert og anvender MAKS-systemet, å bli sertifisert for eksempel for ISO 9001. De leverandørene som ønsker å konkurrere i del III-anskaffelser, enten i Norge eller andre deler av EØS, må være forberedt på at oppdragsgiver vil stille krav om at kvalitetssikringssystemet er gjennomgått og sertifisert av en uavhengig tredjepart.
- (26) Et abonnement på MAKS-ordningen oppfyller ikke kravene i anskaffelsesforskriften § 16-7 (1) eller (2). Innklagede utelukker ikke at leverandører som abonnerer på MAKS-systemet kan dokumentere oppfyllelse av slike kvalifikasjonskrav etter forskriften § 16-7 (3). Det må iallfall gjøres en inngående prøving av MAKS-systemet, og om dette «tilsvarer» de aktuelle standardene. Ut fra den fremlagte dokumentasjonen i klagen foreligger det ikke grunnlag for å trekke en slik konklusjon.

Klagenemndas vurdering:

- (27) Klager er bransje- og arbeidsgiverorganisasjon for praktiserende arkitekter, landskaps- og interiørarkitekter i Norge. Klagenemnda har tidligere lagt til grunn at interesseorganisasjoner kan ha selvstendig klagerett i tilfeller hvor organisasjonen har tilknytning til anskaffelsen, se klagenemndas sak 2023/1223 med videre henvisninger. Forutsetningen er at organisasjonen representerer mulige leverandører i markedet konkurransen gjelder. Den aktuelle anskaffelsen retter seg blant annet mot yrkesgruppen arkitekter. Klager representerer som bransjeorganisasjon potensielle leverandører i markedet som konkurransen retter seg mot, og har derfor saklig interesse i å få avgjort spørsmålet om kvalifikasjonskravet er lovlig jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig.
- (28) Konkurransen gjelder anskaffelse av skisseprosjekt og reguleringsplan for Larvik nye legevakt, som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til kroner 3 millioner 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.
- (29) Klagenemnda skal i det følgende ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å oppstille et ulovlig kvalifikasjonskrav.
- (30) Det følger av forskriften § 16-1 at oppdragsgiveren kan stille krav til leverandørenes kvalifikasjoner. Av annet ledd fremgår det at oppdragsgiveren bare kan kreve attester, erklæringer eller andre typer dokumentasjon som angitt i forskriften § 16-2, § 16-4, § 16-6 eller § 16-7 som dokumentasjon for oppfyllelse av kvalifikasjonskravene. Forskriften § 16-7 regulerer uttømmende hvilken dokumentasjon som kan kreves for kvalitetssikringsstandarter og miljøledelsesstandarter. Disse reglene setter også begrensninger på hvilke kvalifikasjonskrav som kan stilles, fordi det bare kan fastsettes kvalifikasjonskrav som det kan kreves dokumentasjon for, sml. klagenemndas avgjørelse i sak 2016/172, avsnitt 20, om forståelsen av den tilsvarende bestemmelsen i forskriften (2006) § 17-9.
- (31) Etter § 16-7 kan oppdragsgiveren kreve fremlagt «attester utstedt av uavhengige organer» som dokumentasjon for at leverandøren oppfyller visse kvalitetssikringsstandarter. Dersom oppdragsgiveren krever fremlagt slike attester, følger det imidlertid av § 16-7 (3) at oppdragsgiveren «skal godta annen dokumentasjon for tilsvarende kvalitetssikringstiltak» dersom leverandøren «ikke har mulighet til å få slike attester innen fristen, og dette ikke skyldes leverandøren selv».
- (32) Spørsmålet er om innklagede i denne konkurransen har begrenset leverandørenes mulighet til å levere annen dokumentasjon i strid med § 16-7 (3). Dette beror på en tolkning av konkurransegrunnlaget.
- (33) Ved tolkningen av konkurransegrunnlaget, herunder kvalifikasjonskrav må det tas utgangspunkt i hvordan en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør vil forstå kravene. Det kan ikke legges til grunn en snevrere eller videre forståelse av kvalifikasjonskravene enn hva en samlet vurdering av konkurransegrunnlaget gir grunnlag for, og det kan ikke innfortolkes krav som ikke fremgår av konkurransegrunnlaget, se Høyesteretts avgjørelse i HR-2022-1964 (*Flage Maskin*), avsnitt 51 og EU-domstolens avgjørelse i C27/15 (*Pippo Pizzo*), avsnitt 35 flg.

- (34) Kvalifikasjonskrav 4 stilte krav om at leverandørene måtte ha «*et kvalitetssikringssystem som er 3. partssertifisert, som ISO 9001 eller tilsvarende sertifiseringsordning*». For å oppfylle kvalifikasjonskravet skulle leverandørene levere ISO 9001-sertifikat utstedt av et uavhengig organ. Konkurranses grunnlaget åpnet også for å godta «*andre tilsvarende attester utstedt av organer i andre EØS-stater*» som dokumentasjon på oppfyllelse av det aktuelle kvalifikasjonskravet.
- (35) Kvalifikasjonskravet stilte altså krav om at tilbyderne måtte ha et kvalitetssikringssystem, og at dette kvalitetssikringssystemet måtte være tredjepartssertifisert. Sertifiseringen skulle være etter «*ISO 9001 eller tilsvarende sertifiseringsordning*» Ordlyden «*tilsvarende*» innebærer at det er satt en konkret terskel, som etterlater et mindre rom for skjønn hos oppdragsgiver. Ved vurderingen av om leverandørens kvalitetssikringssystem er sertifisert etter en «*tilsvarende*» sertifiseringsordning, må oppdragsgiver identifisere hvilket eller hvilke kvalitetssikringsstandarter man sammenligner med, og sammenligningen må skje opp mot ISO 9001.
- (36) I denne saken har innklagede gitt opplysninger i konkurransegrunnlaget om at de ville godta et ISO 9001 sertifikat for kvalitetssikringssystemet, eller «*andre tilsvarende attester utstedt av organer i andre EØS-stater*» som dokumentasjon på oppfyllelse av det aktuelle kvalifikasjonskravet. Etter ordlyden gis det derfor ikke adgang for å akseptere et system på et annet nivå eller et system som ikke er tredjepartssertifisert da dokumentasjonskravet krever en tilsvarende attest.
- (37) Oppdragsgivers svar på spørsmål fra leverandørene i forkant av tilbudsfristen, anses som en del av konkurransegrunnlaget, og må derfor legges til grunn ved tolkningen av kvalifikasjonskravet, sml. klagenemndas avgjørelse i sak 2022/169, avsnitt 32 med videre henvisning. Klager henvendte seg til innklagede under konkurransen og påpekte at det var få arkitektfirmaer som hadde sertifisering på ISO-nivå, ettersom firmaene ikke eksporterer sine tjenester utenfor Norge. Det ble på bakgrunn av dette fremsatt påstand om at kvalifikasjonskrav D var konkurransebegrensende. I spørsmål og svar-runden fikk innklagede to spørsmål om alternativ dokumentasjon for å oppfylle kvalifikasjonskravet om kvalitetsstyring og miljøledelse. Et av spørsmålene inneholdt deler av klagers henvendelse. Spørsmålene og innklagedes svar på disse er inntatt i sin helhet i sakens bakgrunn avsnitt 5 til 8. Innklagede svarte i begge tilfeller til at de «*opprettholder kvalifikasjonskrav 4 med tilhørende dokumentasjonskrav*». På det siste spørsmålet svarte de også at systemet MAKS ikke var tilstrekkelig for å oppfylle kvalifikasjonskrav 4.
- (38) Selv om dokumentasjonskravet i seg selv ikke utelukket at innklagede også var forpliktet til å godta annen dokumentasjon, ga begge de ovennevnte spørsmålene innklagede en oppfordring til å vise til forskriften § 16-7 (3), eller på annen måte bekrefte at annen dokumentasjon ville godtas. Når innklagede ikke gjorde dette, og samtidig var veldig tydelig på at kvalifikasjonskravet med «*tilhørende dokumentasjonskrav*» ble opprettholdt måtte det for en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør oppfattes som at innklagede ikke ville godta noen annen dokumentasjon enn attester fra en uavhengig tredjepart for oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om kvalitetssikringsstandard. Konkurranses grunnlaget stengte derfor for at leverandørene kunne inngi «*annen dokumentasjon*» for å dokumentere oppfyllelse av kvalifikasjonskravet. Dette er i strid med § 16-7 (3), og kvalifikasjonskravet er derfor ulovlig.
- (39) Spørsmålet er så om det ulovlige kvalifikasjonskravet med tilhørende dokumentasjonskrav medførte plikt til å avlyse konkurransen.

- (40) 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.
- (41) Feilen gjelder en helt sentral forutsetning for anskaffelsen. Slik saken er opplyst, synes kravet å ha påvirket deltakerinteressen ved at 56 leverandører meldte interesse, men kun ti leverte tilbud. Ifølge klager har også flere potensielle leverandører kontaktet dem på grunn av det ulovlige kvalifikasjonskravet, fordi de da ikke kunne delta i konkurransen. Den eneste måten å rette feilen på er å avlyse konkurransen.
- (42) Bruddet på regelverket har påvirket utfallet av konkurransen, og klagegebyret skal følgelig tilbakebetales, jf. klagenemndsforskriften § 13.

Konklusjon:

Larvik kommune har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å oppstille et ulovlig kvalifikasjonskrav.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Hanne S. Torkelsen

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur