



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av leverandør. Avvisning av tilbud. Kvalifikasjons-/dokumentasjonskrav. Tildelingsevaluering.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av rammeavtale for graveberedskap for vann og avløp. Klager anførte at valgte leverandør skulle vært avvist på grunn av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskrav. Videre anførte klager at valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist på grunn av vesentlig avvik fra anskaffelsesdokumentene og på grunn av relativ bedømmelsestil. Klager anførte også at evalueringen av tildelingskriteriet «kvalitet – miljø» med underkriteriet «kjøretøy og maskiner» var foretatt i strid med de grunnleggende kravene om forutberegnelighet og likebehandling. Klagenemnda kom til at innklagede hadde brutt regelverket ved å ikke avvise valgte leverandør. På bakgrunn av resultatet tok klagenemnda ikke stilling til klagers øvrige anførsler.

Klagenemndas avgjørelse 19. november 2025 i sak 2025/0796

Klager: Dovre Entreprenør AS

Innklaget: Trondheim kommune

Klagenemndas

medlemmer: Bjørn Berg, Tarjei Bekkedal og Christina Paludan Melson

Bakgrunn:

- (1) Trondheim kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 16. januar 2025 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av rammeavtale for graveberedskap for vann og avløp. Anskaffelsens verdi var estimert til maksimalt 500.000.000 kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 21. februar 2025.
- (2) Av konkurransegrunnlaget del I fremgikk at kvalifikasjonskravene var oppgitt i Mercell-portalen. I kunngjøringsdetaljene del IV («Kvalifikasjonskrav») fra Mercell fremgikk følgende under bokstav C («Tekniske og faglige kvalifikasjoner»):

«Krav til anleggsarbeider i grøft: Anleggsarbeider i grøft skal ha fagbrev som anleggsrørlegger eller fagbrev i veg og anleggsfaget med tilleggs- kompetanse ADK-1. Dokumentasjon for anleggsarbeider i grøft: Det må fremlegges CV og attester som dokumenterer oppfyllelse av kravet.»
- (3) Det samme kravet var oppgitt i kunngjøringen punkt 5.1.9 («Utselgelseskriterier»), sammen med krav til anleggsleder. De to kravene var angitt i beskrivelsen av utvelgelseskriteriet «Tekniske og faglige egenskaper», med navn «Utdanning og faglige kvalifikasjoner». I beskrivelsen var følgende tekst tatt inn like før de to kravene var angitt:

«Følgende utdanning og kvalifikasjoner besittes av leverandøren og/eller (avhengig av hvilke krav som er fastsatt i kunngjøringen eller i anskaffelsesdokumentene) av de ledende medarbeiderne: Minstekrav til kvalifikasjonskrav».

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

- (4) Tildelingen av kontrakten skulle skje på bakgrunn av beste forhold mellom pris og kvalitet. Tildelingskriteriene var «Pris» vektet 70 prosent og «Kvalitet - miljø» vektet 30 prosent, der miljø utgjorde kvalitetskriteriet i sin helhet. Miljøkriteriet hadde følgende underkriterier («Kjøretøy og maskiner»):

«Det er et minimumskrav at alle lette kjøretøy som skal benyttes i denne kontrakten skal være nullutslipp eller biogasskjøretøy innen kontraktsoppstart. Det er ikke et tilsvarende krav til tyngre kjøretøy før januar 2027, men oppdragsgiver vil i denne konkurransen premiere og motivere til meroppfyllelse av kravet så tidlig som mulig og gjerne allerede fra kontraktsoppstart 2025.

Oppdragsgiver ber tilbydere å oppgi en total oversikt over alt kjøretøy og maskiner som skal benyttes for utførelse av oppdrag i denne kontrakten. Vedlagt skjema for "Liste over kjøretøy og maskiner" skal fylles ut og returneres ved tilbudet. Tildelingskriteriet omfatter også eventuelle underleverandører, herunder også transportører for oppdraget.

Med bakgrunn i den totale kjøretøysflåten som er oppgitt på skjemaet nevnt ovenfor, skal leverandøren også gi en helhetlig beskrivelse av hvordan oppgitt kjøretøypark og maskiner og ladeløsninger benyttes for å dekke transportbehovet for denne kontrakten. Oversikten må inneholde en kort beskrivelse av hvordan hver enkelt kjøretøykategori (personbil, varebil, lastebil, maskiner osv), med tilhørende kjøretøyteknologi (el, hydrogen, biogass, biodrivstoff og fossil), brukes for å utføre beskrevet oppdrag for siste transportledd (last mile), hvor tjenesten blir levert til Trondheim kommune. Beskrivelsen skal være skriftlig og ikke lengre enn 2 A4 sider (med font: Calibri, skriftstørrelse: 12, linjeavstand: enkel, marger: normal). Besvarelser utover dette vil ikke tas hensyn til, heller ikke informasjon det er referert til i besvarelsen. Det er ikke vedlagt noen mal for denne besvarelsen. Besvarelsen lastes opp som vedlegg til tilbudet.

Beskrivelsen vil bli brukt for å vurdere om det er samsvar mellom løsningsforslaget og leverandørens oppgitte kjøretøyliste. Kjøretøy hvor bruk ikke er beskrevet eller hvor bruken anses som urelevant for leveransen, kan oppdragsgiver velge å stryke denne fra listen og den vil dermed ikke inngå i vurderingen av tildelingskriteriet.»

- (5) Det fremgikk av konkurransegrunnlagets del I punkt 6.3 («Evalueringsmodell») at det skulle benyttes en relativ evalueringsmodell. Evalueringen under tildelingskriteriet «Kvalitet-miljø» med underkriterier var nærmere presisert i punkt 6.3.2:

«Ved evaluering av tilbudene vil det innenfor hvert tildelingskriterium bli gitt en poengscore på 0-10. Beste tilbud innenfor hvert kriterium vil få 10 poeng, mens det blir gitt en poengscore som gjenspeiler relevante forskjeller i tilbudene nedover for øvrige tilbud. Det gis ikke minuspoeng. Poengscoren multipliseres med den angitte vekten og summeres. Det benyttes to desimaler i evalueringen, som rundes av til nærmeste hundredel.

Oppdragsgiver vil benytte utfylt skjema "liste over kjøretøy og maskiner" for å vurdere både oppfyllelsen av kontraktens minimumskrav samt evaluere meroppfyllelsen.

Oppdragsgiver legger følgende forhåndsdefinerte rangering av drivstoffteknologier til grunn for evalueringen:

- Nullutslippskjøretøy - (Hydrogenkjøretøy eller 100 % batterielektriske kjøretøy), gir en uttelling på 10 poeng pr. kjøretøy.
- Biogass - (komprimert biogass - CBG eller flytende biogass - LBG), gir en uttelling på 8 poeng pr. kjøretøy.
- Biodrivstoff - (øvrige bærekraftige biodrivstoff), gir en uttelling på 2 poeng pr. kjøretøy. Dette forutsetter at det benyttes 100% øvrige bærekraftige biodrivstoff som oppfyller EUs bærekraftskriterier i henhold til Forskrift om begrensning i bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier og andre produkter (produktforskriften) § 3-6 til § 3-9.
- Fossil - (fossile drivstoff), gir en uttelling på 0 poeng per kjøretøy.

Oppdragsgiver vil på bakgrunn av denne rangeringen, summere score for alle kjøretøy for å beregne en gjennomsnittscore ut fra av totalt antall kjøretøy som benyttes til oppdraget. Det er viktig at alle kjøretøy og maskiner som skal benyttes for oppdraget angis i sin helhet. Kjøretøy som oppfyller minimumskravene om euroklasse 6/VI og kun benytter fossilt drivstoff, gis ikke uttelling (0 poeng). Besvarelser hvor oppdragsgiver vurderer at det ikke er samsvar mellom leverandørens oppgitte, tilgjengelige kjøretøyflåte og beskrivelse av transportløsningen vurdert opp mot kontraktsoppfyllelse, vil også få 0 poeng. Leverandøren med høyeste samlede uttelling på tildelingskriteriet miljø vil få 10 poeng. Det blir gitt en poengscore som gjenspeiler relevante forskjeller til øvrige tilbud. Poengscoren multipliseres med den angitte vekten på 30 %.

- (6) Konkurransesgrunnlagets del II inneholdt «Oppdragsbeskrivelse og kravspesifikasjon». I del II punkt 3.4 («Krav til arbeidslag»), var det blant annet stilt krav om at hvert arbeidslag minst skulle omfatte gravemaskin med fører, lastebil med fører og anleggsarbeider i grøft. Leverandøren skulle dokumentere oppfyllelse av kravet ved å fylle ut og innlevere en liste som viste en oversikt over personell i de ulike arbeidslagene. I listen skulle det for hver rolle opplyses om navn og nøkkelkompetanse til personellet i de ulike arbeidslagene. For personen som ble tilbudt som «anleggsarbeider i grøft» på det enkelte arbeidslaget, skulle leverandøren krysse av for om vedkommende hadde enten fagbrev som «Anleggsrørlegger», eller fagbrev i «Vei- og anleggsfaget + ADK-1».
- (7) Krav om ADK-1-kompetanse var også omtalt i konkurransesgrunnlagets del II punkt 3.5 («Krav til personell»):

«Anleggsarbeider i grøft skal ha fagbrev som “Anleggsrørlegger” eller fagbrev i “Vei- og anleggsfaget” med tilleggskompetanse ADK-1. Det skal til enhver tid være en anleggsarbeider (med kvalifikasjoner som beskrevet ovenfor) på anleggsstedet når det foregår VA-arbeider.»
- (8) I konkurransesgrunnlagets del II var det videre i punkt 4.1.5 tatt inn nærmere angitte «Krav til bruk av Asfalt/lavtemperaturasfalt (LTA)».
- (9) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede fire tilbud, herunder fra Dovre Entreprenør AS (heretter *klager*), Aarsleff Rail AS, Brødrene Bjerkli AS og BN Entreprenør AS.
- (10) Den 7. mars 2025 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt Aarsleff Rail AS (heretter *valgte leverandør*).

- (11) I listen til valgte leverandør over arbeidslag var det krysset av for at den tilbudte anleggsarbeideren i grøft på arbeidslag 1 hadde fagbrev i Vei- og anleggsfaget + ADK-1.

- (12) I relasjon til tildelingskriteriet «Kvalitet – miljø» fremgikk følgende av tildelingsbrevet:

«Ved gjennomgangen av mottatte opplysninger ser oppdragsgiver at det er ført opp flere maskiner og utstyr som ikke er relevante for evaluering av dette tildelingskriteriet; slik som asfaltutstyr, tineutstyr, ladeløsninger og kjøretøy som ikke benyttes i direkte tilknytning til denne kontrakten. Oppdragsgiver har fjernet slik utstyr fra kjøretøyoversiktene og det inngår ikke i evalueringen av tildelingskriteriet miljø.»

- (13) Den samlede poenggivning og rangering mellom leverandørene som leverte tilbud var slik:

Leverandør	Total poengscore for pris 70 %	Total poengscore for miljø 30 %	Samlet poengscore totalt
<i>Dovre Entreprenør AS</i>	<i>5,91</i>	<i>2,64</i>	8,55
<i>Brødrene Bjerkli AS</i>	<i>5,56</i>	<i>2,96</i>	8,52
<i>BN Entreprenør AS</i>	<i>5,04</i>	<i>2,71</i>	7,75
<i>AARSLEFF RAIL AS</i>	<i>7,00</i>	<i>3,00</i>	10,00

- (14) Begrunnelsen for at valgte leverandør fikk full uttelling under kriteriet «Kvalitet – miljø» var at de tilbød en helelektrisk kjøretøypark for hele 104 ukers perioden. Begrunnelsen for at klager ikke fikk full uttelling, var at de i tillegg til elektriske kjøretøy skulle benytte fem kjøretøy som ikke var elektriske.

- (15) Den 14. mars begjærte klager midlertidig forføyning til Trøndelag tingrett, med krav om at Trondheim kommune skulle avstå fra å inngå kontrakt med valgte leverandør. Trøndelag tingrett avsa 1. april 2025 kjennelse der begjæringen om midlertidig forføyning ikke ble tatt til følge.

- (16) Kontrakt med valgte leverandør ble inngått 1. april 2025.

- (17) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 16. mai 2025. Klagebehandling startet 30. mai 2025, jf. klagenemndsforordningen § 13.

- (18) Nemndsmøte i saken ble avholdt 10. november 2025.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (19) Klagenemndsforordningen § 6 (3) stenger ikke for at saken tas til behandling. Tingretten har kun avsagt kjennelse etter en begjæring om midlertidig forføyning, og ikke en dom.
- (20) Valgte leverandør skulle vært avvist på grunn av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskrav. Kravet om ADK-1-kompetanse var et kvalifikasjonskrav. At kravet om tilleggskompetanse ADK-1 også var angitt i kravspesifikasjonen, slik at det materielt

samme kravet var et kontraktkrav, endrer ikke at kravet også var et kvalifikasjonskrav. Det er fullt ut forenelig at krav som stilles for deltakelse i konkurransen følges opp med kontraktkrav for selve gjennomføringen av kontrakten. Valgte leverandørs tilbudte «*anleggsarbeider i grøft*» i arbeidslag 1, hadde utløpt ADK-1-sertifikat på tilbudstidspunktet.

- (21) Det er ikke tilstrekkelig til å oppfylle kvalifikasjonskravet at valgte leverandør hadde andre arbeidere med gyldig ADK-1-sertifikat på tilbudstidspunktet. Det er den tilbudte «*anleggsarbeider i grøft*» som skal ha gyldig tilleggskompetanse ADK-1. Det er derfor uten betydning om maskinføreren på det samme arbeidslaget har gyldig ADK-1 sertifikat. At kravet er knyttet til den arbeider som tilbys som «*anleggsarbeider i grøft*», henger også naturlig sammen med at det er den aktuelle anleggsarbeideren i grøft som skal utføre arbeidsoppgavene som krever ADK-1-kompetanse.
- (22) Kvalifikasjonskravet skulle oppfylles på tilbudstidspunktet. Mangler ved selve oppfyllelsen av et kvalifikasjonskrav kan ikke rettes etter tilbudsfristen. Det er således ikke relevant at den aktuelle grøftarbeideren hadde mulighet til å oppnå resertifisering av sitt utløpte sertifikat innen tidspunktet for gjennomføring av kontrakten. Det kreves gyldig ADK-sertifikat for å kunne utføre de aktuelle arbeidsoppgaver. Den tilbudte anleggsarbeideren i grøft oppfylte dessuten ikke vilkårene for resertifisering på tilbudstidspunktet. Et av kravene er at eksamen må bestås. Resertifiseringseksamen ble først avlagt og bestått 18. mars 2025.
- (23) Valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist på grunn av vesentlig avvik fra anskaffelsesdokumentene etter forsyningsforskriften § 20-8 første ledd bokstav b. Det var stilt minstekrav om at leverandørene i sitt tilbud oppga alle kjøretøy og maskiner som skulle benyttes til utførelsen av oppdraget. En stor del av gravingen som utføres etter rammeavtalen, skjer i veianlegg og lignende som er asfalterte. Asfaltarbeider var dermed en sentral del av ytelsen som skulle leveres, og leverandørene skulle derfor oppgi kjøretøy og maskiner som skulle benyttes til denne typen arbeid. Valgte leverandør unnlot å oppgi kjøretøy og maskiner som skulle brukes til asfaltarbeider.
- (24) Unnlatelsen av å oppgi kjøretøy og maskiner til asfaltarbeider medfører at det ikke var mulig å sammenligne valgte leverandørs tilbud med de øvrige tilbudene hvor kjøretøy til asfaltarbeider var opplistet. Det forelå dermed relativ bedømmelsestil, noe evalueringen av tildelingskriteriet «*Kvalitet – miljø*» med underkriteriet «*Kjøretøy og maskiner*» illustrerer. Valgte leverandør fikk full uttelling ved evalueringen, mens klager fikk trekk for at fem kjøretøyet til asfaltering gikk på biodrivstoff fremfor å være helelektriske. I lys av at konkurransen var jevn og miljøkriteriet ble vektet med 30 prosent, må det være klart at denne feilen kan ha hatt betydning for utfallet av konkurransen.
- (25) Videre har innklagede begått feil i evalueringen ved at innklagede ikke har forholdt seg til tildelingskriteriet «*Kvalitet – miljø*» med underkriteriet «*Kjøretøy og maskiner*», samt evalueringsmodellen slik dette var beskrevet i konkurransegrunnlaget. Tilbudenes innhold er ikke korrekt fastlagt og kravet til likebehandling og forutberegnelighet er ikke ivarettatt.
- (26) Meroppfyllelse av nullutslipp skulle premieres, og elektriske kjøretøy skulle gis best uttelling i konkurransen. Klager tilbød med god margin flest elektriske kjøretøy, men har likevel blitt trukket for å tilby enkelte kjøretøy og maskiner til asfaltarbeider som ikke er elektriske. Klager skulle istedenfor fått uttelling for å stille til rådighet nært til dobbelt så

mange elektriske kjøretøy som valgte leverandør. Valgte leverandør ble ikke trukket poeng, selv om deres tilbud inneholdt langt færre elektriske kjøretøy og heller ikke spesifiserte noen kjøretøy eller maskiner til asfaltarbeid. Valgte leverandør skulle istedenfor, som et minimum, fått betydelig trekk for å ikke tilby kjøretøy og maskiner til asfaltarbeider.

- (27) Asfaltarbeider var påviselig en del av oppdraget. Kjøretøy og maskiner til asfaltarbeider var dermed «*relevant for leveransen*», og det var ikke grunnlag for å se bort ifra asfaltutstyr ved evalueringen av leverandørenes liste over kjøretøy og maskiner under miljøkriteriet. Dersom innklagede hadde saklig grunn til å se bort slikt utstyr, skulle innklagede imidlertid ikke gitt klager trekk for å liste opp kjøretøy og maskiner til asfaltarbeider som gikk på biogass.
- (28) Det var heller ikke grunnlag for å fjerne tineutstyr og ladeløsninger fra kjøretøyoversikten. Tineutstyr er helt nødvendig, og utgjør en sentral del av oppdraget. Hvilket tineutstyr som benyttes er også relevant for miljøkriteriet ettersom maskinenes utslipp er betinget av drivstoffteknologien som benyttes. Valgte leverandør har listet opp en varmluftskanon av typen Remko CLK Series 120. Denne, som i realiteten er diesel-drevet, er feilaktig opplyst å være «*HVO/Elektrisk*». Klager har derimot listet opp varmluftmaskiner av typen Cliwi HC500 kombinert med HW6000 som er helelektriske, samt fire tilhørende lynladere i sin kjøretøyliste. Det er dermed store forskjeller på tilbudt tineutstyr som har tydelig relevans for miljøkriteriet og evaluering. Valgte leverandør skulle dermed fått betydelig trekk for å stille til rådighet en varmluftskanon av typen Remko CLK Series 120.
- (29) Konkurransen var jevn, og evalueringen av miljøkriteriet hadde avgjørende betydning for utfallet av konkurransen. Det er dermed nærliggende at feilen har påvirket utfallet av konkurransen.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (30) Tingretten har i kjennelse lagt til grunn at det ikke foreligger brudd på anskaffelsesregelverket. Klagen fremstår i alt det vesentlig som et forsøk på overprøving av en domstolsavgjørelse, noe klageforskriften § 6 i utgangspunktet ikke åpner for. Riktignok gjelder begrensningene i klageadgangen i utgangspunktet for dommer, men de samme hensyn gjør seg gjeldende i det foreliggende tilfellet hvor klagen utelukkende gjelder spørsmål som allerede er avgjort av domstolen ved kjennelse.
- (31) Det forelå ingen plikt til å avvise valgte leverandør på grunn av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskrav. Kravet om fremleggelse av ADK-1-sertifikat for anleggsarbeider i grøft er et minimumskrav i kravspesifikasjonen som skal være oppfylt ved arbeidets utførelse. Kunngjøringsdetaljene oppstiller ikke et absolutt kvalifikasjonskrav om fremleggelse av fagbrev eller løpende ADK-1-sertifikat for anleggsarbeider i grøft på tilbudstidspunktet.
- (32) For det første fremstår de relevante opplysningene i kunngjøringsdetaljene som en ren henvisning til kravspesifikasjonen i konkurransegrunnlaget om at formalkompetansen må foreligge innen kontraktgjennomføringen. For det andre er det ikke stilt noen uttrykkelig krav om fremleggelse av fagbrev eller løpende ADK-1-sertifikat i tilbudet, men om at leverandøren skal disponere personell med relevant fagutdanning. Den tilbudte fagarbeideren for grøft på anleggslag 1 hadde allerede på tilbudstidspunktet gjennomført fagutdanning for ADK-1, og vedkommende fylte vilkårene for re-sertifisering. I tillegg

var det også en annen person på det aktuelle arbeidslaget som hadde et løpende sertifikat. For det tredje følger det av konkurransegrunnlaget at krav til leverandørene under enhver omstendighet er begrenset til innsending av det europeiske egenerklæringsskjemaet. Eventuell nødvendig dokumentasjon kan etterspørres frem til tidspunktet for kontraktsinngåelsen.

- (33) Det bestrides videre at det var et avvik ved valgte leverandørs tilbud at asfaltutstyr ikke ble tatt med i kjøretøylisten. Det som var etterspurt i kjøretøylisten var kjøretøy og maskiner som brukes for å utføre beskrevet oppdrag for siste transportledd (last mile), hvor tjenestene blir levert til innklagede. Asfaltutstyr faller utenfor underleverandørbegrepet slik det er definert i konkurransegrunnlaget. Det var dessuten adgang til å fjerne kjøretøy fra listen dersom «*bruken anses som urelevant for leveransen*». Asfaltutstyr ble fjernet fra evalueringsgrunnlaget da dette utstyret utgjør en meget begrenset andel av aktiviteten på anlegget, og ble ansett mindre relevant for klimautslipp. Denne beslutningen lå innenfor innklagedes innkjøpsfaglige skjønn. Under enhver omstendighet er det ikke tale om et vesentlig avvik som kan medføre avvisningsplikt.
- (34) Videre bestrides at det foreligger feil ved evalueringen av miljøkriteriet som kan ha hatt betydning for utfallet av konkurransen. Det vises i den forbindelse særlig til at det var betydelige forskjeller mellom leverandørenes priser, og at det var små forskjeller mellom leverandørene under miljøkriteriet. Miljøkriteriet er ingen konkurranse om å oppgi flest mulige kjøretøy. Det at klager – i motsetning til de tre øvrige leverandørene – har oppgitt flere kjøretøy enn nødvendig, gir derfor i seg selv ikke grunnlag for bedre miljøscore. Differansen i antall kjøretøy har i det hele tatt ingen betydning for evalueringen av klimautslipp fra det enkelte kjøretøy.
- (35) Innklagede ser i ettertid at det kan reises spørsmål ved om enkelte kjøretøy skulle ha vært fjernet fra klagers kjøretøylisten, og har i ettertid vurdert ulike scenarioer og foretatt kontrollberegninger basert på klager anførsler. Vurderingene viser at valgte leverandør har det beste tilbudet også under endrede forutsetninger. Med miljøkriteriets begrensede vekt på 30 prosent vil selv store endringer i kjøretøyoversikten medføre små endringer i total poengscore, ettersom prisforskjellen er betydelig. Klagers anførsler om endringer i miljøscore påvirker ikke konkurranseresultatet.

Klagenemndas vurdering:

- (36) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6 (heretter *klagenemndsforordningen*). Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder rammeavtale for graveberedskap knyttet til vann og avløp som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til maksimalt 500 000 000 kroner ekskl. mva. I tillegg til lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (heretter *loven*) følger anskaffelsen forskrift 12. august 2016 nr. 975 om innkjøpsregler i forsyningssektoren (heretter *forsyningsforordningen*) del I og del II, jf. forsyningsforordningen §§ 5-1 og 5-2.
- (37) Klagenemnda tar først stilling til om klagen skal avvises som uhensiktsmessig for behandling fordi anførselene i klagen har blitt behandlet i tingretten i forbindelse med klagers begjæring om midlertidig forføyning.
- (38) Det følger av forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 9 at en klage som er «*uhensiktsmessig for behandling*» i klagenemnda, kan avvises. Vilkåret må forstås på

bakgrunn av forskriften § 6 tredje ledd, hvor det heter at dersom spørsmålet som er gjenstand for klagen er avgjort ved «dom», så kan ikke klagen tas til behandling i klagenemnda. Begjæringen om midlertidig forføyning er avgjort ved kjennelse, og ikke ved «dom». Etter klagenemndas syn må det anses som et bevisst valg at det er ordet «dom» som er brukt i forskriften. Klagen kan også være uhensiktsmessig for behandling dersom muntlige bevis er sentrale i saken, se også klagenemndas sak 2025/0181, avsnitt 44 og 2023/590, avsnitt 21. Flere av de sentrale bevisene i denne saken er imidlertid skriftlige. Nemnda finner derfor ikke grunn til å avvise klagen i sin helhet som uhensiktsmessig for behandling.

- (39) Klagenemnda skal i det følgende ta stilling til om valgte leverandør skulle vært avvist på grunn av manglende oppfyllelse av et kvalifikasjonskrav.
- (40) Det følger av forsyningsforskriften § 20-2 første ledd bokstav a at oppdragsgiveren «skal avvise en leverandør som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene». Avvisningsplikten knytter seg til «kvalifikasjonskravene». Klagenemnda tar dermed først stilling til om kravet til ADK-1-kompetanse er et kvalifikasjonskrav.
- (41) Om kravet er et kvalifikasjonskrav, må avgjøres ved å tolke anskaffelsesdokumentene. Det avgjørende er hvordan det fremstår for rimelig opplyste og normalt påpasselige leverandører, se for eksempel Høyesteretts avgjørelse i HR-2022-1964-A Flage Maskin, avsnitt 50. Det må da tas utgangspunkt i en naturlig forståelse av ordlyden, men også andre momenter kan ha relevans i tolkningen, som for eksempel formålet med anskaffelsen, hva kontrakten går ut på, hvilke dokumentasjonskrav som er satt, samt sammenhengen i de ulike bestemmelsene i konkurransegrunnlaget.
- (42) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at kvalifikasjonskravene var oppgitt i Merzell-portalen. I Merzell er kravet om ADK-1-kompetanse gitt overskriften «Kvalifikasjonskrav» med underoverskrift «Tekniske og faglige kvalifikasjoner», se sakens bakgrunn avsnitt 2. Ut ifra overskriftene fremstår kravet utvilsomt som et kvalifikasjonskrav. Underoverskriften fremstår i tillegg som en referanse til anskaffelsesforskriften §§ 16-5 og 16-6 som setter rettslige rammer for å stille kvalifikasjonskrav om leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner. Underoverskriften er dermed egnet til å ytterligere forsterke inntrykket av at det dreier seg om et kvalifikasjonskrav. At kravet om ADK-1-kompetanse også i kunngjøringen var omtalt som et «Minstekrav til kvalifikasjonskrav» trekker i samme retning, se sakens bakgrunn avsnitt 3. Oppdragsgiver har etter omstendighetene adgang til å følge opp kvalifikasjonskrav med krav i kravspesifikasjonen. At ADK-1-kompetanse også er angitt i kravspesifikasjonen utelukker dermed ikke at det er stilt kvalifikasjonskrav om ADK-1-kompetanse.
- (43) Det måtte derfor for en rimelig opplyst og normalt påpasselig tilbyder fremstå klart at kravet nevnt i sakens bakgrunn avsnitt 2, var et kvalifikasjonskrav.
- (44) Klagenemnda går nå over til å vurdere om valgte leverandør «oppfyller» kvalifikasjonskravet til ADK-1-kompetanse.
- (45) For å avgjøre om en leverandør oppfyller et kvalifikasjonskrav eller ikke, må kvalifikasjonskravets innhold fastlegges gjennom tolkning. Føringsene for tolkningen av anskaffelsesdokumenter er gjengitt i avsnitt 41 over. Det kan ikke legges til grunn en snevrere eller videre forståelse av kvalifikasjonskravene enn hva en samlet vurdering av

konkurranses grunnlaget gir grunnlag for, jf. EU-domstolens avgjørelse C-27/15 (Pippo Pizzo) avsnitt 35 følgende. Samtidig må en oppdragsgiver forholde seg strengt til de kvalifikasjonskravene som er oppstilt jf. samme dom avsnitt 51. Også ved tolking av tilbudet, skal det legges til grunn en objektiv forståelse av ordlyden, se lagmannsrettens avgjørelse i LB-2017-61961. Kvalifikasjonskrav knytter seg til leverandørens gjennomføringsevne, og må i utgangspunktet oppfylles på tilbudstidspunktet med mindre oppdragsgiver har fastsatt et senere oppfyllestidspunkt, jf. klagenemndas avgjørelse i sak 2023/852, avsnitt 28 og sak 2017/120, avsnitt 31. Oppdragsgiver har risikoen for uklarheter i konkurranses grunnlaget, og leverandøren har risikoen for uklarheter i tilbudet, jf. §§ 10-1 (5) og 19-3 (2).

- (46) Kvalifikasjonskravet var som nevnt formulert som følger:

«Krav til anleggsarbeider i grøft: Anleggsarbeider i grøft skal ha fagbrev som anleggsrørlegger eller fagbrev i veg og anleggsfaget med tilleggs- kompetanse ADK-1. Dokumentasjon for anleggsarbeider i grøft: Det må fremlegges CV og attester som dokumenterer oppfyllelse av kravet.»

- (47) Det er personen som er tilbudt i rollen som «anleggsarbeider i grøft» som eventuelt må ha ADK-1-kompetanse. Dette fremgår klart av ordlyden, og underbygges videre av listen i vedlegget som leverandørene skulle innlevere med oversikt over navn, rolle og nøkkelkompetanse til personellet i de ulike arbeidslagene, se sakens bakgrunn avsnitt 6. I denne listen skulle leverandørene, etter å ha angitt navn på personen som ble tilbudt som «anleggsarbeider i grøft» på det enkelte arbeidslaget, krysse av for om vedkommende hadde enten fagbrev som «Anleggsrørlegger», eller fagbrev i «Vei- og anleggsfaget + ADK-1». Listen skulle tjene som dokumentasjon for oppfyllelse av kravene i konkurranses grunnlagets del II punkt 3.4 («Krav til arbeidslag»), men tydeliggjør at ADK-1 kompetansen var knyttet til fagbrev i «veg og anleggsfaget» angitt i kvalifikasjonskravet.
- (48) Leverandørene kunne derfor oppfylle kvalifikasjonskravet ved at personen tilbudt i rollen som anleggsarbeider i grøft på arbeidslaget hadde fagbrev enten som anleggsrørlegger, eller i veg og anleggsfaget med ADK-1 kompetanse. Det understrekes at personell med ADK-1-kompetanse som er tilbudt i andre roller enn anleggsarbeider i grøft, derfor ikke er relevant for oppfyllelse av kvalifikasjonskravet.
- (49) Formuleringen «tilleggs-kompetanse ADK1» tilsier at det avgjørende er om anleggsarbeider i grøft er ADK-1-sertifisert. Dokumentasjonskravet angir at leverandøren må dokumentere kompetansen for anleggsarbeider i grøft ved å fremlegge «CV og attester som dokumenterer oppfyllelse av kravet». Siden ADK-1-kompetanse dokumenteres gjennom ADK-1-sertifikat, må kvalifikasjonskravet forstås slik at det skal legges frem gyldig ADK-1-sertifikat. Et ADK-1-sertifikat blir ugyldig dersom innehaveren ikke resertifiserer seg innen utløpsdatoen på 6 år, jf. læreplan for ADK-1 opplæring punkt 1.9.3 med videre henvisning til læreplan resertifisering ADK-1.¹ Dette innebærer med andre ord at bare et sertifikat som ikke har løpt ut anses som gyldig.
- (50) Klagenemnda kan ikke se at hovedregelen om oppfyllestidspunkt for kvalifikasjonskrav er fraveket, og legger dermed til grunn at kvalifikasjonskravet skulle

¹ Se også «ofte stilte spørsmål» med svar på Norsk Fagutdanning sin hjemmeside, [Ofte stilte spørsmål | Norsk Fagutdanning](#).

oppfylles på tilbudstidspunktet. At krav til leverandørene var begrenset til innsending av det europeiske egenerklæringsskjemaet ved levering av tilbud, endrer ikke at selve kvalifikasjonskravet måtte være oppfylt på tilbudstidspunktet. Skjemaet fungerer som en midlertidig bekreftelse på at leverandørene oppfyller kvalifikasjonskravene på tilbudstidspunktet. For å kunne vurdere om valgte leverandør faktisk oppfylte kvalifikasjonskravet, måtte de underliggende dokumentasjonsbevisene kunne ettersendes før kontraktsinngåelse.

- (51) Siden valgte leverandørs tilbudte anleggsarbeider i grøft på arbeidslag 1 har fagbrev i vei- og anleggsfaget, måtte vedkommende i tillegg ha et gyldig ADK-1-sertifikat for at kvalifikasjonskravet skulle være oppfylt. Sertifikatet var imidlertid utløpt på tilbudstidspunktet. At vedkommende fortsatt hadde mulighet for å ta resertifiseringseksamen i stedet for en helt ny ordinær eksamen for sertifisering innenfor ADK-1, er uten betydning all den tid sertifikatet faktisk er utløpt. En slik adgang foreligger inntil seks måneder etter utløp av sertifikatet, men forlenger ikke gyldigheten av sertifikatet.² Kvalifikasjonskravet var dermed ikke oppfylt, og valgte leverandør skulle vært avvist etter forsyningsforskriften § 20-2 første ledd bokstav a.
- (52) Klagenemnda har etter dette kommet til at innklagede har brutt forsyningsforskriften § 20-2 første ledd bokstav a ved å ikke avvise valgte leverandør.
- (53) På bakgrunn av resultatet, tar klagenemnda ikke stilling til klagers øvrige anførsler.
- (54) Bruddet som er konstatert, kan ha påvirket utfallet av konkurransen. Klagegebyret skal derfor tilbakebetales, jf. klagenemndsforordningen § 13.

Konklusjon:

Trondheim kommune har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å ikke avvise valgte leverandør.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Christina Paludan Melson

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur

² Se «ofte stilte spørsmål» med svar på Norsk Fagutdanning sin hjemmeside, [Ofte stilte spørsmål | Norsk Fagutdanning](#).