



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av leverandør. De generelle prinsippene i § 4. Ettersending/supplering. Kvalifikasjons-/dokumentasjonskrav.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av veibygging. Klager anførte at innklagede hadde foretatt ulovlige avklaringer med valgte leverandør, og at valgte leverandør skulle ha vært avvist på grunn av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om kvalitetsstyring. Klagers anførsler førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 4. mars 2026 i sak 2025/1228

Klager: Daniel Jakobsen Maskin AS

Innklaget: Finnmark fylkeskommune

Klagenemndas

medlemmer: Hallgrim Fagervold, Sverre Nyhus og Wenche Sædal

Bakgrunn:

- (1) Finnmark fylkeskommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 8. mai 2025 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av veibygging. Anskaffelsens verdi var ikke angitt. Tilbudsfrist var 19. juni 2025.
- (2) Kvalifikasjonskravene fremgikk av konkurransegrunnlagets kapittel B2. Under punkt 2.5.4 ble det stilt følgende krav til leverandørens kvalitetsstyring:
«Leverandøren skal være sertifisert etter ISO 9001 (2015), med relevans for tilsvarende samferdselsprosjekter.»
- (3) Kvalifikasjonskravet var stilt sammen med følgende dokumentasjonskrav:
*«1. Attest utstedt av uavhengig organ som dokumenterer at leverandøren er sertifisert i henhold til ISO 9001 (2015). Det uavhengige organet må være akkreditert av Norsk akkreditering eller tilsvarende organer i andre EØS-stater.
2. Annen dokumentasjon for tilsvarende kvalitetssikringstiltak aksepteres dersom leverandøren ikke har mulighet til å få slike attester innen fristen, og dette ikke skyldes leverandøren selv. Dette forutsetter at leverandøren dokumenterer at disse tiltakene tilsvarer ISO 9001 (2015). Leverandøren skal begrunne hvorfor han ikke hadde mulighet til å få slik attest innen fristen, og hva dette skyldes.»*
- (4) I konkurransegrunnlagets kapittel B2 under punkt 6, fremgikk krav til hvordan leverandørene skulle dokumentere oppfyllelse av kvalifikasjonskravene:
*«Leverandøren skal dokumentere oppfyllelse av kvalifikasjonskravene gjennom:
1. Utfylt ESPD-skjema.*

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

2. *Utfylt svarskjema, slik dette er angitt i kapittel E1.*
3. *Skatteattest, jf. punkt 3.2 ovenfor.*

Dokumentasjonen som etterspørres i henhold til nr. 1, 2 og 3 skal leveres som en del av tilbudet innen fristen, jf. kapittel B2 punkt 7.

[...]

Oppdragsgivers vurdering av om leverandørene oppfyller kvalifikasjonskravene vil som utgangspunkt kun bli gjennomført basert på innlevert dokumentasjon, herunder eventuelle oppgitte referanser.»

- (5) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede fem tilbud, herunder fra Daniel Jakobsen Maskin AS (heretter *klager*) og Mietinen Anlegg AS.
- (6) Mietinen Anlegg AS krysset «Ja» i ESPD-skjemaet for at de kunne «fremlegge attester utstedt av uavhengige organer som dokumentasjon for at leverandøren oppfyller de angitte kvalitetssikringsstandardene», med videre henvisning til konkurransegrunnlagets punkt 2.5.4 for kvalifikasjons- og dokumentasjonskrav. Selskapet la også ved en uttalelse fra Visjona AS datert 17. juni 2025 som dokumentasjon:

«Visjona AS bekrefter med dette at Mietinen Anlegg AS er i gang med en systematisk prosess for å videreutvikle sitt kvalitetsarbeid med mål om å oppfylle kravene i standarden NS-EN ISO 9001:2015.

Mietinen Anlegg AS benytter SmartMEF, som sitt etablerte kvalitetsstyringssystem, og arbeider allerede målrettet med sitt kvalitetsarbeid. Systemet bygger på kravene i bl.a. kvalitetsstandarden ISO 9001:2015, og inneholder referansedokumenter for internkontroll, sentral godkjenning, miljøfyrtårn, ISO 9001, ISO 14001 og ISO 45001. Ved å videreutvikle og tilpasse innholdet i systemet vil de tilfredsstiller [sic] alle relevante krav i ISO 9001-standard.

Visjona AS er engasjert som ekstern rådgiver i denne prosessen, og bistår blant annet med strukturering av dokumentasjon, risikostyring, prosessforbedring og forberedelser til ekstern sertifisering.

Det er vårt faglige inntrykk at selskapet har en godt forankret tilnærming til kvalitetsarbeid, og at både ledelse og ansatte er aktivt involvert i implementeringen. Selskapet har som mål å oppnå ISO 9001-sertifisering innen høsten 2025.»

- (7) Leverandørene ble 30. juni 2025 informert om at kontrakt var tildelt Mietinen Anlegg AS (heretter *valgte leverandør*).
- (8) Klager påklaget tildelingsbeslutningen 8. juli 2025. På bakgrunn av klagen foretok innklagede en fornyet vurdering av om valgte leverandør oppfylte kvalifikasjonskravet om kvalitetsstyring på tilbudstidspunktet. Innklagede ba i den anledning valgte leverandør om å oversende supplerende dokumentasjon som avklarte om valgte leverandørs kvalitetsstyringssystem var i henhold til kravene i ISO 9001 (2015). Valgte leverandør sendte en redegjørelse til innklagede 17. juli 2025 hvor det blant annet fremgikk:

«Vi benytter SmartMEF som kvalitetsstyringssystem. På tidspunktet for tilbudsinnlevering var systemet fullt implementert og i praktisk bruk, i samsvar med kravene i ISO 9001:2015.

Vi var da i gang med en formell sertifiseringsprosess. Systemet som sådan oppfyller imidlertid alle de relevante kravene. Det er bare selve sertifiseringen som gjenstår.

Mietinen Anlegg AS var ved tilbudsfristens utløp i gang med en prosess for å oppnå ekstern sertifisering for ISO 9001:2015. Ekstern sertifisering av uavhengig organ akkreditert av Norsk Akkreditering, er planlagt gjennomført høsten 2025. Av tidsmessige årsaker var det ikke mulig å få sertifisering fra anbudet ble kunngjort og innen fristen for innlevering.»

- (9) Valgte leverandør la også ved en ny uttalelse fra Visjona AS datert 16. juli 2025 hvor det blant annet fremgikk følgende:

«På bakgrunn av gjennomgått dokumentasjon og vår vurdering som rådgiver, kan vi bekrefte at Mietinen Anlegg AS har:

1. Et implementert kvalitetssystem med dokumentert innhold og praktisk anvendelse av kvalitetssikringstiltak som etterlever krav i ISO 9001:2015

2. Et aktivt forbedringsarbeid i samsvar med standardens krav om kontinuerlig forbedring».

- (10) Innklagede opprettholdt tildelingen 30. juli 2025. Kontrakt med valgte leverandør ble inngått 12. august 2025.

- (11) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 11. september 2025. Klagebehandling startet 25. september 2025, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.

- (12) Nemndsmøte i saken ble avholdt 23. februar 2026.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (13) Valgte leverandør oppfylte ikke kvalifikasjonskravet til kvalitetsstyring på tilbudstidspunktet. Når det ikke forelå ISO 9001 (2015)-sertifisering, måtte det fremlegges dokumentasjon som viste at leverandøren hadde andre tilsvarende kvalitetssikringstiltak. Valgte leverandør har ikke fremlagt slik dokumentasjon. Innklagede har dermed brutt anskaffelsesregelverket ved å ikke avvise valgte leverandør fra konkurransen.

- (14) Innklagede kunne ikke lovlig foreta avklaringer med valgte leverandør og tillate ettersendelse av dokumentasjon etter tilbudsfristens utløp. Det var ikke uklart i tilbudet at valgte leverandør ikke oppfylte kvalifikasjonskravet. Det forelå heller ikke objektive holdepunkter for at kvalifikasjonskravet var oppfylt.

- (15) Subsidiært hadde ikke innklagede adgang til å hensynta ettersendt dokumentasjon fra valgte leverandør. Valgte leverandør opplyste ikke om hvorfor valgte leverandør ikke hadde mulighet til å fremlegge en slik attest som etterlyst i dokumentasjonskravet. Den etterfølgende korrespondansen har heller ikke sannsynliggjort at valgte leverandør ikke hadde mulighet til å få attest innen fristen. Innklagedes manglende etterspørsel av en redegjørelse utgjør også et brudd med det grunnleggende prinsippet om forutberegnelighet.
- (16) Atter subsidiært, forutsatt at nemnda kommer til at avklaringen var lovlig, oppfylte ikke valgte leverandør kvalifikasjonskravet før etter tilbudstidspunktet.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (17) Valgte leverandør oppfylte kvalifikasjonskravet til kvalitetsstyring på tilbudstidspunktet og skulle derfor ikke vært avvist fra konkurransen.
- (18) Innklagede har ikke foretatt ulovlige avklaringer med valgte leverandør vedrørende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet til kvalitetsstyring. Valgte leverandør ble gitt anledning til å belyse de faktiske forholdene som forelå på tilbudstidspunktet, og dette er en lovlig avklaring.
- (19) Innklagede skulle ikke ha avvist valgte leverandørs ettersendelse av dokumentasjon for tilsvarende kvalitetssikringstiltak. Det er allment kjent at det normalt tar fire til seks måneder å oppnå ISO 9001 (2015)-sertifisering. Valgte leverandør har også forklart i den ettersendte dokumentasjonen at det var den lange sertifiseringstiden som gjorde at det ikke var mulig å bli sertifisert innen tilbudsfristen. Det er ikke holdepunkter for at manglende sertifisering skyldes at valgte leverandør ikke har forsøkt eller prioritert å oppnå sertifisering før tilbudsfristen.
- (20) Innklagede bestrider klagers atter subsidiære anførsel om at valgte tilbyder ikke oppfylte kvalifikasjonskravet før etter tilbudstidspunktet.
- (21) Innklagede har ikke opptrådt i strid med det grunnleggende prinsippet om forutberegnelighet. Valgte leverandør har gitt en tilfredsstillende forklaring på at sertifisering var uoppnåelig innen fristen på grunn av den tiden som normalt medgår til en slik prosess.

Klagenemndas vurdering:

- (22) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder veibygging, som er en bygge- og anleggsanskaffelse. Anskaffelsens estimerte verdi var ikke angitt, men konkurransen var kunngjort etter forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (heretter *forskriften*) del III. I tillegg til lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (heretter *loven*) følger anskaffelsen forskriften del I og del III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (23) Klagenemnda tar først stilling til om innklagedes avklaring av valgte leverandørs oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om kvalitetsstyring var ulovlig.
- (24) Kvalifikasjonskravet må fastlegges ved tolking. Utgangspunktet for tolkingen er hvordan en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør vil forstå kravet, se eksempelvis

Høyesteretts avgjørelse i HR-2022-1964 (Flage Maskin) avsnitt 51 med henvisning til EU-domstolens avgjørelse i C-27/15 (Pippo Pizzo) avsnitt 35 følgende.

- (25) Det aktuelle kvalifikasjonskravet stilte krav om at leverandørene «skal være sertifisert etter ISO 9001 (2015), med relevans for tilsvarende samferdselsprosjekter.» For å dokumentere oppfyllelse av kvalifikasjonskravet, skulle leverandørene fremlegge en attest utstedt av et uavhengig og akkreditert organ som dokumenterte at leverandøren var «sertifisert i henhold til ISO 9001 (2015)». Dersom leverandøren ikke hadde mulighet til å innhente slik attest innen fristen, og dette ikke skyldtes leverandøren selv, kunne leverandøren også fremlegge annen dokumentasjon for «tilsvarende kvalitetssikringstiltak». Forutsetningen var at leverandøren dokumenterte at disse tiltakene «tilsvarer ISO 9001 (2015)» og at leverandøren begrunnet «hvorfor han ikke hadde mulighet til å få slik attest innen fristen, og hva dette skyldes.» Ordlyden i dokumentasjonskravet indikerer at leverandørene kunne oppfylle kvalifikasjonskravet på annet grunnlag enn oppnådd ISO 9001 (2015)-sertifisering. Denne tolkningen er også i tråd med forskriften § 16-7 (3) som angir 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.
- (26) I forskriften § 23-5 (1) fremgår det at en oppdragsgiver kan be om å få ettersendt og supplert opplysninger i tilbudet, dersom opplysningene eller dokumentasjonen synes å inneholde feil eller uklarheter, eller dersom bestemte opplysninger eller dokumenter mangler. Denne adgangen begrenses av forskriften § 23-5 (2), ved at avklaringen ikke kan medføre at det opprinnelige tilbudet «forbedres». Avklaringen må dessuten skje i tråd med de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven § 4.
- (27) Avklaringen ble foretatt etter tildelingsbeslutningen. I klagenemndas praksis er det lagt til grunn at forskriften § 23-5 åpner for avklaringer og ettersendelse av dokumentasjon også etter at tildeling av kontrakt har funnet sted, se blant annet klagenemndas avgjørelse i sak 2023/473 avsnitt 32. Dette vil kunne være aktuelt der det etter tildelingen oppstår usikkerhet om kvalifikasjonskravene faktisk er oppfylt, for eksempel som følge av en klage. Slike avklaringer må imidlertid ikke være i strid med kravene til gjennomsiktighet og likebehandling.
- (28) Valgte leverandør krysset «Ja» i ESPD-skjemaet for at valgte leverandør kunne «fremlegge attester utstedt av uavhengige organer som dokumentasjon for at leverandøren oppfylder de angitte kvalitetssikringsstandardene», med videre henvisning til konkurransegrunnlagets kapittel B2 punkt 2.5.4 for kvalifikasjons- og dokumentasjonskrav. Avkrysningen tilsier at valgte leverandør mente at kvalifikasjonskravet til kvalitetsstyring i B2 punkt 2.5.4 var oppfylt på tilbudstidspunktet.
- (29) Videre fremgikk det i uttalelsen fra Visjona AS datert 17. juni 2025 at valgte leverandør hadde implementert SmartMEF som sitt kvalitetssikringssystem og at dette blant annet bygde på kravene i ISO 9001 (2015). Denne uttalelsen indikerer også at valgte leverandør mente at kvalifikasjonskravet var oppfylt. Formuleringen om at ved «å videreutvikle og tilpasse innholdet i systemet vil de [valgte leverandør] tilfredsstiller [sic] alle relevante krav i ISO 9001-standard» gjør det imidlertid noe uklart om det daværende kvalitetsstyringssystemet var tilsvarende ISO 9001 (2015) eller om det krevdes ytterligere tilpasninger for å oppfylle kvalifikasjonskravet. Det forelå følgelig uklarheter i tilbudet fra valgte leverandør.

- (30) Spørsmålet for klagenemnda er om avklaringen av denne uklarheten mellom innklagede og valgte leverandør medførte en forbedring av valgte leverandørs tilbud.
- (31) Det vil ikke være en forbedring av tilbudet dersom det finnes objektive holdepunkter i tilbudet for at opplysningene som avklares, forelå eller ble tilbudt allerede på tidspunktet hvor leverandøren leverte tilbudet. Oppdragsgiver kan derfor be om dokumentasjon og opplysninger som bekrefter opplysninger angitt i tilbudet, se Marianne Dragsten sin lovkommentar til forskriften § 23-5 punkt 7, med henvisning til relevante EU-avgjørelser i punkt 5. Begrensningen i å avklare opplysninger i tilbudet er begrunnet i hensynet til likebehandling. Sentralt i vurderingen er dermed hvorvidt avklaringen vil gi leverandøren en konkurransefordel, se også klagenemndas avgjørelse i sak 2025/1055 avsnitt 45.
- (32) Når det gjelder spørsmålet om det foreligger objektive holdepunkter i leverandørens tilbud for at kvalifikasjonskravet var oppfylt ved tilbudsfristens utløp, fant klagenemnda i sak 2022/1696 at det at leverandøren hadde krysset av for oppfyllelse av kvalifikasjonskravene i ESPD-skjemaet var et slikt objektivt holdepunkt. I nærværende sak har valgte leverandør i ESPD-skjemaet krysset av for at kvalifikasjonskravet var oppfylt. Klagenemnda finner ikke grunn til å sondre mellom kvalitetsstyring og kvalitetssikring, ettersom det aktuelle punktet i ESPD-skjemaet klart henviser til konkurransegrunnlaget kapittel B2 punkt 2.5.4 som gjelder kvalitetsstyring. Avkrysningen, sammenholdt med at det var opplyst at valgte leverandør hadde et kvalitetsstyringssystem som bygde på ISO 9001 (2015), innebærer objektive holdepunkter for at opplysningene som ble avklart, allerede forelå og ble tilbudt på tidspunktet valgte leverandør innga sitt tilbud. Avklaringen førte dermed ikke til at valgte leverandørs tilbud ble forbedret, og var således lovlig.
- (33) Årsaken til at valgte leverandør ikke kunne oppnå ISO 9001 (2015)-sertifisering innen tilbudsfristen, kan implisitt tolkes ut fra valgte leverandørs opprinnelige tilbud. Det fremgikk i tilbudet at valgte leverandør var i en sertifiseringsprosess, og dette kan i seg selv begrunne at sertifisering ikke var mulig å oppnå innen den tidsnære tilbudsfristen. Nemnda kan derfor heller ikke se at valgte leverandørs redegjørelse for hvorfor det ikke var mulig å oppnå sertifisering innen tilbudsfrist, utgjør en forbedring.
- (34) Klagenemnda tar videre stilling til om innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved å ikke avvise valgte leverandør på grunn av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om kvalitetsstyring.
- (35) Det følger av forskriften § 24-2 (1) bokstav a at oppdragsgiver «skal» avvise en leverandør som «ikke oppfyller kvalifikasjonskravene».
- (36) Klagenemnda har fastlagt forståelsen av kvalifikasjonskravet i avsnitt 25 ovenfor. Når informasjonen i valgte leverandørs tilbud suppleres med den ettersendte dokumentasjonen, slik dette fremgår av avsnitt 6 til 9 ovenfor, fremgår det at valgte leverandør benytter kvalitetssikringssystemet SmartMEF og en bekreftelse på at dette systemet har et dokumentert innhold og praktisk anvendelse av kvalitetssikringstiltak som etterlever krav i ISO 9001 (2015). Valgte leverandør har også vedlagt dokumentasjon med eksempler på hvordan de spesifikke kravene etter ISO 9001 (2015) blir etterlevd, og at disse kravene var oppfylt på tilbudstidspunktet. Nemnda har etter dette kommet til at det ikke er grunnlag for å konstatere rettslige mangler ved innklagedes vurdering av at kvalitetssikringssystemet SmartMEF var et tilsvarende kvalitetssikringstiltak, og at dette systemet var implementert på tilbudstidspunktet.

- (37) Klager har også anført at valgte leverandør ikke har sannsynliggjort hvorfor valgte leverandør ikke hadde mulighet til å skaffe ISO-sertifisering innen tilbudsfristen. Klager har anført at dette utgjør et brudd på forskriften § 16-7 (3) som fører til at valgte leverandør skal avvises.
- (38) Det følger av forskriften § 16-7 (3) at oppdragsgiveren skal godta annen dokumentasjon for tilsvarende kvalitetssikringstiltak eller miljøledelsestiltak dersom leverandøren ikke har mulighet til å få slike attester innen fristen, og dette ikke skyldes leverandøren selv.
- (39) Det følger av bestemmelsen at det er et vilkår for alternativ dokumentasjon, at leverandøren ikke kan bebreides at det ikke var mulig å få nødvendige attester innen tilbudsfristen. I juridisk teori er det fremhevet som et typisk eksempel på at leverandøren ikke har hatt mulighet til å innhente attest, at det tar lengre tid å få utstedt en slik attest enn den tiden som er til rådighet før fristen til å inngi tilbud løper ut, se Marianne Dragsten (2019), lovkommentar til forskriften § 16-7.
- (40) Valgte leverandør har redegjort for at tidsmessige årsaker var grunnen at det ikke var mulig å oppnå sertifisering i perioden fra kunngjøring av konkurransen til tilbudsinnlevering. I anledning klageomgangen har innklagede redegjort for at det tar fire til seks måneder å oppnå en ISO-sertifisering. Tidsperioden mellom kunngjøring og tilbudsfristen var ca. en måned. Klagenemnda legger dermed til grunn at valgte leverandør ikke kan bebreides for at ISO-sertifisering ikke var oppnådd innen tilbudsfristen. Klagers anførsel fører ikke frem.
- (41) Klager har også anført at valgte leverandør har brutt det grunnleggende prinsippet om forutberegnelighet ved å ikke etterspørre en redegjørelse etter forskriften § 16-7 (3). Som det fremgår av avsnitt 33 kunne innklagede lovlig vektlegge valgte leverandørs ettersendte redegjørelse i kvalifikasjonsvurderingen. Anførselen fører ikke frem.
- (42) Klagenemnda har etter dette kommet til at innklagede ikke har brutt anskaffelsesregelverket ved å ikke avvise valgte leverandør på grunn av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om kvalitetsstyring.

Konklusjon:

Finnmark fylkeskommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Hallgrim Fagervold

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur