



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Miljøbestemmelsen § 7-9. Avvisning av tilbud.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for rammeavtale for entreprenørtjenester. I forkant av konkurransen hadde innklagede gjennomført en markedsdialog hvor tildelingskriterier og minstekrav til miljø hadde vært tema. Klager anførte at det forelå avlysningsplikt som følge av at vilkårene for å stille minstekrav til miljø i stedet for tildelingskriterier etter anskaffelsesforskriften § 7-9 (4) ikke var oppfylt, at innklagede ikke hadde oppfylt begrunnelsesplikten etter samme bestemmelse, og at de tre lavest prisede tilbudene skulle vært avvist som unormalt lave. Klagenemnda kom til at begrunnelsesplikten var brutt, men at feilen ikke kan ha påvirket resultatet av konkurransen. Ingen av klagers øvrige anførsler førte frem.

Klagenemndas avgjørelse 24. mars 2026 i sak 2025/1831

Klager: Thorendahl AS

Innklaget: Lillestrøm kommune

Klagenemndas medlemmer: Tarjei Bekkedal, Christina Paludan Melson og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

- (1) Lillestrøm kunngjorde på vegne av seg selv og Rælingen og Enebakk kommune, Nedre Romerike vann- og avløpsselskap IKS, Midtre Romerike avløpsselskap IKS, Nittedal Eiendom KF og Nedre Romerike Brann og Redning (heretter *innklagede*) den 17. september 2025 en åpen anbudskonkurranse for rammeavtale for entreprenørtjenester. Anskaffelsen var delt opp i to delkontrakter som gjaldt hvert sitt geografiske område. Kontraktene skulle inngås som parallelle rammeavtaler med minst tre og inntil fem leverandører på hver delkontrakt. Den anslåtte verdien for delkontrakt 1 var på 352 000 000 kroner ekskl. mva., og på 228 000 000 kroner ekskl. mva. for delkontrakt 2. Anskaffelsens samlede verdi var estimert til 580 000 000 kroner ekskl. mva., mens den maksimale verdien var satt til 800 000 000 kroner ekskl. mva. Kontrakten hadde en varighet på to år, med opsjon på forlengelse i ytterligere to år. Tilbudsfrist var 17. oktober 2025.
- (1) Innklagede gjennomførte våren 2024 en markedsdialog, hvor 11 leverandører ble bedt om å delta. Det ble blant annet stilt spørsmål om hvilke tildelingskriterier innenfor miljø som ville være egnet til å skille mellom gode og mindre gode leverandører, og hvilke kriterier som ville være mindre egnet. Det ble i den forbindelse bedt om tilbakemelding på konkrete forslag til tildelingskriterier knyttet til miljømerkede produkter, emballasje og avfallsreduksjon av materialer. Det ble også stilt spørsmål om muligheter for å stille krav til EPD (Environmental Product Declaration) i kravspesifikasjon.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

- (2) Innklagede mottok svar fra fem entreprenører, herunder Moderne Byggfornyelse AS og Thorendahl AS (heretter *klager*). Flere av svarene fra markedsdialogen viste til at det ville være vanskelig å stille tildelingskriterier knyttet til klima og miljø.

- (3) På spørsmål om bruk av andel miljømerkede produkter som tildelingskriterium fikk innklagede blant annet følgende tilbakemelding fra Moderne Byggfornyelse AS:

«Oppsummert tror vi dette egner seg bedre som et kontraktskrav enn et tildelingskriterium, da det ved gjennomføringen av kontrakten kan slå villkårlig ut. Det fremstår også som at etterkontroll av eventuelle lovnader fra en leverandør vil kreve en betydelig investering i kompetanse, markedsundersøkelser og kontroll fra Lillestrøm kommunes side.

Vi anbefaler derfor at dette holdes utenfor tildelingskriterier, eventuelt om det inngår som et vurderingsmoment av en redegjørelse for miljø.»

- (4) Denne leverandøren ga også tilbakemelding blant annet om at rutiner for bruk av miljøvennlig emballasje, gjenvinning og gjenbruk, ikke var egnet til å skille leverandører fra hverandre, men at det heller burde stilles kontraktskrav om dette. Vedrørende mulighetene for å tildele på bakgrunn av avfallsreduksjon av materialer, ble det også gitt tilbakemelding om at dette ville være helt avhengig av hva slags arbeider som skulle gjennomføres.

- (5) Fra klager kom det tilbakemelding blant annet om at «Miljøfyrtårn+ISO14001» og prosentandel tilgjengelige EPD-produkter ville være egnet som tildelingskriterium.

- (6) Våren 2025 gjennomførte innklagede en ny markedsdialog, hvor det ble bedt om innspill på utkast til konkurransedokumentene. En leverandør stilte spørsmål ved om innklagede hadde hensyntatt miljø i konkurransen, men uten å komme med konkrete forslag til aktuelle tildelingskriterier. Utover dette mottok innklagede ingen kommentarer eller innvendinger mot begrunnelsen for å benytte unntaket i anskaffelsesforskriften § 7-9 (4).

- (7) Konkurransen ble kunngjort den 17. september 2025.

- (8) Det fulgte av konkurransegrunnlaget punkt 1.5 «Tildelingskriterier» at kontrakt skulle tildeles på bakgrunn av laveste pris.

- (9) I konkurransegrunnlaget punkt 1.1.3 «Klima- og miljøkrav i anskaffelsen, jf. FOA § 7-9» var det gitt følgende begrunnelse for unntak fra bruk av miljø som tildelingskriterium:

«I denne anskaffelsen blir ikke miljø vektet som et tildelingskriterium med 30 %. Det er valgt å stille strenge minimumskrav til miljø som etter oppdragsgivers vurdering klart vil gi en bedre miljøeffekt enn å oppstille miljø som et tildelingskriterium. Etter anskaffelsesforskriften § 7-9 (4) første punktum er oppdragsgiver pliktig å oppgi en begrunnelse for dette i konkurransedokumentene.

- *Det stilles krav om bruk av vedlikeholdsfrie materialer med minimum levetid på 10 år.*
- *Det stilles krav til bærekraftige materialer. For innendørs- og utendørsmaling/beis er det stilt minstekrav om bruk av produkter med miljømerke type 1. For trevirke og*

trebaserte produkter er det stilt minstekrav om miljømerke type 1 og der dette ikke finnes, er det stilt minstekrav om FSC/PEFC-sertifiserte produkter.

- *Det er videre stilt krav til at minimum 85 vektprosent av avfallet som oppstår i tiltak som har krav om avfallsplan skal sorteres i ulike avfallstyper og leveres til godkjent avfallsmottak eller direkte til gjenvinning. Sorteringsgraden innebærer en skjerpelse sammenlignet med kravet i byggeteknisk forskrift.*
- *Det stilles videre krav om gradvis innføring av nullutslippskjøretøy, hvor kravet er 100 % fra 1.1.2027.*

Ved å stille slike minstekrav er man sikret bedre klima- og miljøeffekt enn ved å oppstille tildelingskriterie(r) tilknyttet miljø. Dette fordi man selv med minimum 30 prosent vektning av miljø risikerer at pris blir utslagsgivende i konkurransen, og at man dermed ender opp uten minstekravene som nå er stilt til miljø. Unntaksbestemmelsen i anskaffelsesforskriften § 7-9 (4) vil derfor komme til anvendelse.

Krav til klima- og miljøhensyn i andre deler av konkurransedokumentene

Det stilles også klima- og miljøkrav i kvalifikasjonskrav, og kontraktskrav.»

- (10) I kravspesifikasjonen var det blant annet stilt krav til materialer, avfall og nullutslippskjøretøy.
- (11) I punkt 7.1 «Materialer og produkter» var det stilt følgende krav:

«7.1.2 Vedlikeholdsfrie materialer

Det skal velges vedlikeholdsfrie materialer, eller materialer med så lavt vedlikeholdsbehov som mulig.

Vedlikeholdsfrie materialer skal ha minimum levetid på 10 år.

7.1.3 Bærekraftige materialer

Hvor mulig skal det velges kjemiske byggprodukter og faste byggevarer som er merket med Svanemerket eller et tilsvarende miljømerke type 1. Tilsvarende merkeordninger er EU Ecolabel og Blå Engel.

For trevirke og trebaserte produkter, som ikke kan finnes med miljømerke type 1, skal det velges FSC/PEFC-sertifiserte produkter.

Oppdragsgiver kan etter dialog gi unntak fra dette.

Ved kjøp av innendørs- og utendørsmaling/beis skal kun produkter med miljømerke type 1 velges. Dette gjelder likevel ikke der det av hensyn til bygningsdelens egenart, kulturminnestatus eller lignende ikke er formålstjenlig.»

- (12) Videre var det stilt følgende krav til avfall i punkt 7.3:

«7.3.1 Avfallsreduksjon

Leverandøren skal planlegge og utføre oppdragene på en slik måte at avfall reduseres.

Det er leverandørens ansvar å påse at uvedkommende ikke gis tilgang til containere, etc., slik at oppdragsgiver kun betaler for håndtering av eget avfall.

I de tilfeller det er mulig, skal gjenbrukbart utstyr benyttes, slik som gulvbeskyttelse ved malingsarbeid.

7.3.2 Sorteringsgrad 70%

Leverandøren skal tilstrebe så høy sorteringsgrad som mulig, og minimum sorteringsgrad av avfall pr. oppdrag skal være 70%.

Sorteringsgrad skal dokumenteres og oppdragsgiver kan når som helst be om å få dokumentasjon.

7.3.3 Avfallsplan

Det skal utarbeides avfallsplan og miljøkartlegging for det enkelte avrop, med mindre noe annet avtales for det konkrete oppdraget.»

- (13) Videre var det i punkt 7.4 stilt krav til «Utslippsreduksjon i tilfelle bruk av anleggsmaskiner og kjøretøy»:

«7.4.1 Klimavennlig transport - innfasing

(1) Fra kontraktens oppstart til og med 31.12.2026 skal leverandøren fase inn kjøretøy som går fullstendig på elektrisitet, hydrogen, biogass eller en kombinasjon av disse for alle oppmøtene på kontrakten i henhold til følgende progresjon:

- *Fra kontraktens oppstart til og med 31.12.2025: minimum 60 %*
- *Fra 01.01.2026 til 31.12.2027: minimum 80 %*
- *Fra 01.01.2027: 100 %*

Ethvert annet kjøretøy som skal benyttes må oppfylle kravene til Euro 6».

- (14) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede 18 tilbud på både delkontrakt 1 og delkontrakt 2, herunder fra klager.
- (15) Tre tilbydere ble avvist som følge av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravene, jf. anskaffelsesforskriften § 24-2 første ledd bokstav a.
- (16) Den 12. november 2025 ble leverandørene informert om at delkontrakt 1 var tildelt Mesterbedriften Lund AS, AGS Bygg AS, ØMF Romerike Kongsvinger AS, Bjerk-Lind Bygg AS, MEBYR AS, gjengitt i rangert rekkefølge.
- (17) Delkontrakt 2 var tildelt Mesterbedriften Lund AS, ØMF Romerike Kongsvinger AS, AGS Bygg AS, Servicealliansen AS, Moderne byggfornyelse AS, også gjengitt i rangert rekkefølge.
- (18) Det fulgte av tildelingsmeldingen at leverandørene var evaluert på følgende totalpriser:

Delavtale 1	Pris
Totalpris	
Viking Entreprenør AS	125 158 000
Corigo AS	112 204 050
Askim Entreprenør AS	143 594 400
MEBYR AS	111 000 000
AGS Bygg AS	97 330 000
Mesterbedriften Lund AS	89 285 000
Rett bygg AS	111 791 000
Klima og bygg AS	147 911 625
Thorendal AS	113 504 000
Areal bygg AS	134 823 700
Haga & Berg Entreprenør AS	127 375 000
Håndverkeriet AS	111 173 750
Oslo Entreprenørbedrift AS	114 863 500
Aas og Nordahl Entreprenørforretning AS	117 790 750
ØMF Romerike Kongsvinger AS	102 890 900
Bjerk-Lind Bygg AS	108 959 875

(19) For delkontrakt 2 var det inngitt følgende priser

Delavtale 2	Pris
Totalpris	
Corigo AS	11 728 060
Servicealliansen AS	10 550 070
Askim Entreprenør AS	15 755 140
MEBYR AS	12 719 700
AGS Bygg AS	10 421 325
Mesterbedriften Lund AS	10 122 050
Rett bygg AS	12 013 000
Klima og bygg AS	16 119 090
Thorendahl AS	12 476 000
Areal bygg AS	13 706 990
Moderne byggfornyelse AS	11 231 350
Håndverkeriet AS	13 105 700
Oslo Entreprenørbedrift AS	12 926 100
Aas & Nordahl Entreprenørforretning AS	13 184 935
Grøttumsbråtens Eft AS	12 124 600
ØMF Romerike Kongsvinger AS	10 398 745
Bjerk-Lind Bygg AS	11 821 428

(20) Klager sendte klage på tildelingen 21. november 2025, hvor det ble gjort gjeldende at innklagede hadde en plikt til å avlyse konkurransen som følge av at de ikke hadde vektet klima- og miljøhensyn i anskaffelsen i samsvar med anskaffelsesforskriften § 7-9. Det ble også anført at innklagede hadde en plikt til å avvise de tre lavest prisede tilbudene under både delavtale 1 og 2 som følge av at tilbudene var unormalt lavt priset, jf. anskaffelsesforskriften § 24-8 (1) bokstav c.

(21) Innklagede besvarte klagen 26. november 2025, og tok den ikke til følge.

- (22) Kontrakt med de valgte leverandørene ble inngått 4. desember 2025.
- (23) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 9. desember 2025.
- (24) Nemndsmøte i saken ble avholdt 2. mars 2026.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (25) Innklagede plikter å avlyse konkurransen fordi klima- og miljøhensyn ikke er vektet i samsvar med anskaffelsesforskriften § 7-9 (2), men heller inntatt som krav i kravspesifikasjonen uten at vilkårene for dette i § 7-9 (4) var oppfylt. Denne feilen kan ikke rettes på annen måte enn ved avlysning.
- (26) Innklagede har ikke vist at det var «klart» at anvendelsen av unntaksbestemmelsen i § 7-9 (4) ga en bedre klima- og miljøeffekt enn å vekte klima- og miljøhensyn i tildelingskriteriene. Innklagede har ikke sikret et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for vurderingen som er gjort. Selv om det er gjennomført en høring av konkurransegrunnlaget, var beslutningen om å oppstille minstekrav i stedet for tildelingskriterier allerede tatt på tidspunktet for høringen. Minimumskravene som er stilt i konkurransen, kan enkelt oppfylles av leverandørene i markedet, hvilket viser at innklagede kunne oppnådd en bedre klima- og miljøeffekt dersom det var oppstilt tildelingskriterium på miljø. Innklagede kunne fått en bedre miljøeffekt ved å åpne for konkurranse på for eksempel bruk av lavutslippsmaskiner og maskinpark før 2027, lavere utslipp på transport fra kontraktsoppstart, systemer for materialbruk og ombruk og avfallslogistikk.
- (27) Innklagede har heller ikke oppfylt begrunnelsesplikten etter forskriften § 7-9 (4). Det fremgår ikke hvorfor de oppstilte minstekravene faktisk begrunner anvendelse av unntaket fra hovedregelen.
- (28) Innklagede har også handlet i strid med anskaffelsesforskriften § 24-8 (1) bokstav c ved ikke å avvise de tre lavest prisede tilbudene under delavtale 1 og delavtale 2. Den store prisdifferansen mellom de lavest og høyest prisede tilbudene, viser at de lavest prisede tilbudene er unormalt lave. Innklagede har videre brutt sin avklaringsplikt ved å unnlate å avklare om de unormalt lave tilbudene overholder kravene listet opp i anskaffelsesforskriften § 24-8 (1) bokstav c, jf. § 24-9.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (29) Vilkaene for å benytte unntaket i forskriften § 7-9 (4) var oppfylt. Begrunnelsesplikten etter samme bestemmelse er også overholdt. Det forelå ingen avlysningsplikt for innklagede.
- (30) Det er ikke riktig at beslutningen om å oppstille minstekrav i stedet for tildelingskriterier var tatt før innklagede hadde gjort undersøkelser i markedet. Prosessen rundt anskaffelsen ble startet høsten 2023. I forkant av første kunngjøring juli 2024, ble det gjennomført markedsdialog hvor 11 leverandører ble invitert til å delta per e-post. I denne dialogen ble det stilt flere spørsmål vedrørende klima og miljø som tildelingskriterium. Oppsummert viser svarene fra markedsdialogen at flere parametere var for usikre for leverandørene til at de kunne gi eksakte svar. De svarene innklagede faktisk mottok var sprikende, men ga et bilde av at det kunne bli utfordrende å tildele på klima/miljø i denne

anskaffelsen. Klager foreslo eksempler på tiltak som kunne gitt en bedre klima/miljøeffekt. Innklagede bemerker at flere av klagers foreslåtte tiltak er uegnede som tildelingskriterier i en rammeavtale for generelle entreprenørtjenester, men ville egnet seg godt i en anskaffelse tilknyttet et spesifikt prosjekt. Dette understøttes av tilbakemeldingene som innklagede mottok våren 2024.

- (31) Subsidiært anføres det at bestemmelsen i forskriften § 7-9 (4) er i strid med anskaffelsesdirektivet 2014/24/EU slik det er gjennomført i EØS-avtalen. Det finnes ingen bestemmelse som tillater at medlemmene fastsetter en bestemt vekting av tildelingskriterier.
- (32) Vedrørende påstanden om at innklagede pliktet å avvise de tre lavest prisede tilbudene under hver delkontrakt som unormalt lave, vil innklagede bemerke at det ikke gir et nyansert bilde å benytte høyeste tilbud som referanseramme for vurderingen av hvorvidt inngitte totalpriser fremstår som unormalt lave. Vurderingen må foretas ut fra en helhetsvurdering, og ikke ensidig basert på ekstreme verdier. Median gjennomsnitt gir et mer representativt bilde av prisnivået.
- (33) Innklagede fastholder å ha foretatt nødvendige undersøkelser i tråd med forskriften § 24-9. Terskelen for undersøkelsesplikt er høy, og lav pris i seg selv er ikke tilstrekkelig til å utløse plikt til avvisning. Det foreligger ingen indikasjoner på at de lave totalprisene bygger på uforsvarlige eller ulovlige lønns- og arbeidsvilkår.

Klagenemndas vurdering:

- (34) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder entreprenørtjenester som er en bygge- og anleggsanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til kroner 800 000 000 kroner ekskl. mva. I tillegg til lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (heretter *loven*) følger anskaffelsen forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (heretter *forskriften*) del I og del III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.

Miljøbestemmelsen i anskaffelsesforskriften § 7-9

- (35) Spørsmålet klagenemnda skal ta stilling til, er om innklagede har brutt anskaffelsesforskriften § 7-9 ved å ikke oppstille klima- og miljøhensyn som tildelingskriterium.
- (36) Det følger av anskaffelsesforskriften § 7-9 at en oppdragsgiver som hovedregel «*skal vekte klima- og miljøhensyn med minimum tretti prosent*». Av bestemmelsens fjerde ledd fremgår det at tildelingskriterier etter andre ledd kan erstattes med «*klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen*», dersom det er «*klart*» at det vil gi en bedre klima- og miljøeffekt og dette «*begrunnes i anskaffelsesdokumentene*».
- (37) Ordlyden «*klart*» tilsier at krav i kravspesifikasjonen må gi en objektivt bedre effekt på klima og miljø enn om dette hensynet ivaretas i tildelingskriteriene. Det er likevel tilstrekkelig at effekten er marginalt bedre, jf. klagenemndas avgjørelse i sak 2024/1387 avsnitt 24. Det er den samlede klima- og miljøeffekten av krav i kravspesifikasjonen som må vurderes opp mot miljøeffekten av tildelingskriteriene, jf. formålet i § 7-9 (1). Både anskaffelsens verdi og størrelsen på dens klima- og miljøbelastning, er relevante

momenter, se klagenemndas avgjørelse i sak 2025/0666 avsnitt 27 med videre henvisning til DFØ's veileder punkt 6.1.1.

- (38) Klagenemnda vil først ta stilling til hvorvidt det var «klart» at det ville gi en bedre klima- og miljøeffekt å stille krav i kravspesifikasjonen enn det å stille tildelingskriterium.
- (39) Klagenemnda har i en rekke avgjørelser slått fast at det er en forutsetning for å foreta en vurdering av om det «klart» gir en bedre miljøeffekt å stille krav i kravspesifikasjonen enn tildelingskriterier at oppdragsgiver har sikret et «tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag» for vurderingen, se blant annet klagenemndas avgjørelse i sak 2025/0356, avsnitt 28. Oppdragsgiver må dermed ha kartlagt tilstrekkelig hvilke klimaavtrykk og miljøbelastninger anskaffelsen har, og hvilke klima- og miljøhensyn som vil ha effekt på disse. Dette kan gjøres ved for eksempel å avholde markedsdialog, eller gjennomføre andre undersøkelser, se også klagenemndas avgjørelse i sak 2025/0666 avsnitt 29.
- (40) Innklagede har gjennomført markedsdialog i to omganger. I den første dialogrunden, gjennomført våren 2024, stilte kommunen åpne spørsmål til markedet og ba om innspill til relevante og egnede tildelingskriterier, herunder knyttet til klima- og miljøhensyn. 11 leverandører ble invitert til å delta i dialogen. Det ble blant annet stilt spørsmål om hvilke miljøkriterier som egnet seg som tildelingskriterier, muligheter for å stille krav til EPD, og mulige krav tilknyttet avfallsgjenvinning, emballasje og avfallsreduksjon av materialer. Oppsummert ga svarene tydelig uttrykk for at det å stille tildelingskriterier knyttet til klima og miljø ikke ville være egnet til å skille mellom leverandørene i konkurransen, og at det ville være mer hensiktsmessig å stille minimumskrav knyttet til klima/miljø. I den påfølgende dialogrunden, gjennomført våren 2025, ble leverandørene gitt anledning til å uttale seg om utkast til konkurransedokumenter før kunngjøring.
- (41) Selv om den første dialogrunden ligger noe tilbake i tid, mener klagenemnda at innklagede har gjennomført en omfattende markedsdialog som har sikret et tilstrekkelig bredt kunnskapsgrunnlag for vurderingen av hvilke krav til klima og miljø som var egnet å stille i konkurransen.
- (42) Innklagede har forklart at klimabelastningen i denne anskaffelsen er vurdert å være forbundet med materialer, transport i forbindelse med levering av tjenester som skal utføres på avtalen, samt avfallshåndtering. Øvrige momenter som skal leveres på avtalen er utførelsen av selve håndverkertjeneste, og klima- og miljøbelastningen er vurdert som lav på dette punktet.
- (43) Innklagede har stilt omfattende klima og miljøkrav i anskaffelsen. Som det fremkommer i gjengivelsen i avsnitt 10 til 14 over, er det blant annet stilt krav til bærekraftige og vedlikeholdsfrie materialer med en levetid på 10 år, avfallsreduksjon, sorteringsgrad på 70 prosent og klimavennlig transport.
- (44) Klagenemnda vil innledningsvis bemerke at minimumskravet til sorteringsgrad på 70 prosent i kravspesifikasjonen ikke samsvarer med innklagedes begrunnelse for å stille minimumskrav fremfor tildelingskriterier i konkurransegrunnlaget punkt 1.1.3, hvor det er opplyst at det vil stilles krav om 85 prosents sorteringsgrad. Kravet på 70 prosent tilsvarer kravet som stilles i byggeteknisk forskrift, og nemnda kan derfor ikke se at dette kravet bidrar til å gi en økt miljøgevinst sammenlignet med å oppstille tildelingskriterier knyttet til sorteringsgrad.

- (45) Kravspesifikasjonen legger videre opp til en gradvis innfasing av klimavennlig transport, med et krav om minimum 60 prosent utslippsfrie kjøretøy fra kontraktsoppstart, og krav om minimum 80 prosent nullutslippsfrie kjøretøy fra og med 1. januar 2026. Fra 1. januar 2027 er det stilt krav om 100 prosent nullutslippskjøretøy. Klager har vist til at flere leverandører kan levere 100 prosent utslippsfrie kjøretøy allerede fra kontraktsoppstart, inkludert klager, og at innklagede dermed kunne oppnådd en bedre miljøeffekt ved å stille tildelingskriterier knyttet til dette.
- (46) At kravet ikke ble satt til 100 prosent fra kontraktens oppstart, er av innklagede begrunnet med kartleggingen oppdragsgiver foretok i planleggingsfasen, herunder erfaring med eksisterende og sammenlignbare kontrakter, i tillegg til erfaringer fra andre oppdragsgivere. Klagenemnda vil også bemerke at innfasingsperioden i kontrakten er forholdsvis kort, at perioden hvor innklagede tillater 60 prosent andel nullutslippsfrie kjøretøy bare er på én måned, og at det er stilt krav om 100 prosent utslippsfrihet omtrent ett år inn i kontrakten.
- (47) Når det gjelder materialbruk, har innklagede i kravspesifikasjonen stilt krav til energi- og ressurseffektivitet, at det skal velges vedlikeholdsfrie materialer med minimum levetid på 10 år, og at det skal velges bærekraftige materialer med miljømerking. Innklagede har opplyst at det ble gitt tilbakemelding fra leverandørene på at ville være uhensiktsmessig å evaluere på kriterier tilknyttet konkret materialbruk i en generell rammeavtale, og at dette ville egne seg bedre som kontraktskrav. Klager har heller ikke fremsatt konkrete innsigelser mot effektiviteten av disse minimumskravene. Klagenemnda er enig i at det spesielt for miljøvennlig materialbruk vil være vanskelig å foreta en overordnet evaluering under et eventuelt tildelingskriterium, ettersom hvilke materialer som benyttes vil variere for det enkelte avrop under rammeavtalen. Kravene som stilles gir likevel etter nemndas vurdering detaljerte føringer for bruk av miljøsertifiserte materialer.
- (48) Samlet har innklagede stilt omfattende klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen. Klagenemnda det på denne bakgrunn sannsynliggjort at den totale oppnådde miljøeffekten for anskaffelsen, «klart» er bedre enn å stille et tildelingskriterium vektet 30 prosent.
- (49) På bakgrunn av dette resultatet har ikke klagenemnda grunnlag for å ta stilling til innklagedes subsidiære anførsel om at miljøbestemmelsen er i strid med EØS-lovgivningen.
- (50) Klagenemnda vil så ta stilling til om innklagede i tilstrekkelig grad har begrunnet i anskaffelsesdokumentene at det var «klart» at det ville gi en bedre klima- og miljøeffekt å stille krav i kravspesifikasjonen enn å stille tildelingskriterier.
- (51) Begrunnelsen skal inntas i konkurranseokumentene, og skal sannsynliggjøre hvorfor unntaket er anvendelig, i samsvar med det grunnleggende kravet til etterprøvhets, se klagenemndas avgjørelse i sak 2025/0322 avsnitt 40 med videre henvisning til DFØ's veileder punkt 6.1.3.
- (52) Begrunnelsen som var angitt i konkurransegrunnlaget for å fravike hovedregelen i § 7-9 (2), er inntatt i sin helhet i sakens bakgrunn avsnitt 9. Begrunnelsen inneholder fem kulepunkter med henvisning til forskjellige krav, og en kort generell tekst der det er beskrevet at man «ved å stille slike minstekrav (...) er sikret bedre klima- og miljøeffekt enn ved å oppstille tildelingskriterie(r) tilknyttet miljø». Dette er videre begrunnet med at

man selv ved minimum 30 prosent vekting av miljø vil risikere at pris blir utslagsgivende for konkurransen, og at man dermed vi kunne ende opp uten minstekravene som nå er stilt til miljø.

- (53) Klagenemnda vurderer at den begrunnelsen som er gitt i anskaffelsesdokumentene er helt generell, hvor innklagede viser til at det på et overordnet nivå vil være bedre å oppstille minstekrav enn tildelingskriterier. Innklagede har ikke gitt noen konkret begrunnelse i anskaffelsesdokumentene for hvorfor det ble vurdert som «klart» at miljøkravene som er stilt i konkurransen gir en bedre klima- og miljøeffekt enn et tildelingskriterium vektet 30 prosent, utover at det er henvist til noen av de minstekrav innklagede har stilt til miljø. Klagenemnda finner det derfor klart at det foreligger brudd på begrunnelsesplikten i forskriften § 7-9 (4).
- (54) Klagenemnda tar så stilling til om bruddet på begrunnelsesplikten medfører plikt til å avlyse konkurransen.
- (55) Ettersom begrunnelsen skulle ha vært inntatt i anskaffelsesdokumentene kan ikke manglende overholdelse av kravet rettes. Konkurranses grunnlaget er imidlertid utformet etter en omfattende markedsdialog. Begrunnelsen knytter seg til hvorfor innklagede har valgt å stille krav fremfor tildelingskriterium om klima- og miljøhensyn, og dette var de aktuelle leverandørene kjent med gjennom den forutgående prosessen. Leverandørenes tilbud har dermed ikke blitt påvirket av den manglende begrunnelsen. Se til sammenligning klagenemndas avgjørelse i sak 2025/0766 avsnitt 52-54. Det foreligger dermed ikke avlysningsplikt.
- (56) Ettersom bruddet ikke kan ha påvirket resultatet av konkurransen, foreligger det ikke grunnlag for tilbakebetaling av klagegebyret, jf. klagenemndsforordningen § 13.

Spørsmål om avvisningsplikt som følge av unormalt lavt prisede tilbud

- (57) Klagenemnda går så videre til spørsmålet om innklagede pliktet å avvise de tre lavest prisede tilbudene i konkurransen under delavtale 1 og delavtale 2.
- (58) Det følger av anskaffelsesforordningen § 24-8 (1) bokstav c at oppdragsgiver «skal» avvise tilbud som er unormalt lave i forhold til ytelsen fordi de ikke oppfyller bestemmelser om miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold.
- (59) Det følger videre av § 24-9 at oppdragsgiver, dersom et tilbud virker unormalt lavt, skal «skriftlig kreve at leverandøren redegjør for tilbudets sammensetning», for eksempel i form av opplysninger om besparelsene ved utførelsen av tjenesten, tekniske løsninger eller usedvanlig fordelaktige vilkår, oppfyllelsen av bestemmelser om arbeidsforhold og sosiale forhold og eventuell offentlig støtte han har mottatt. Først dersom pris- og kostnadsnivået ikke kan forklares i tilstrekkelig grad ut fra opplysningene, kan oppdragsgiveren avvise tilbudet, jf. bestemmelsens andre ledd.
- (60) Terskelen for når undersøkelsesplikten oppstår er ikke endelig avklart i praksis, men er ansett, samlet sett å være nokså høy, jf. klagenemndas avgjørelse i sak 2022/873 avsnitt 22. Avgjørende er om tilbudet ut fra en objektiv vurdering gir grunnlag for å anse tilbudet som så lavt at det kan reises spørsmål ved leverandørenes gjennomføringsevne.

- (61) Som grunnlag for at det forelå en avklaringsplikt, og at innklagede pliktet å avvise de tre lavest prisede tilbudene, har klager vist til at det var stor differanse mellom de laveste og høyeste pristilbudene i konkurransen. For delkontrakt 1 var det laveste tilbudet på nærmere 90 millioner kroner, og det høyeste på cirka 148 millioner kroner. For delkontrakt 2 var det laveste tilbudet på cirka 10 millioner, og det høyeste på cirka 16 millioner kroner.
- (62) Innklagede evaluerte 17 tilbud for delkontrakt 2 og 16 tilbud for delkontrakt 1. I en konkurranse med så mange tilbud, vil det naturlig være en viss spredning i tilbudsprisene, og det vil etter klagenemndas vurdering kunne gi et skjevt inntrykk av prisbildet i konkurransen å kun se på forskjellen mellom høyeste og laveste tilbud. I en konkurranse med så mange tilbud, vil det etter nemndas vurdering være mer hensiktsmessig å se på forskjellen mellom de laveste tilbudene, og om det var flere tilbud i samme prissjikt, se blant annet klagenemndas avgjørelse i sak 2025/0307 avsnitt 22.
- (63) For delkontrakt 2 var det mange tilbud i samme prissjikt, og mellom de fire laveste tilbudene var det kun drøye 400 000 kroner som skilte. Klagenemnda finner det helt klart at dette ikke fremstår som en påfallende prisforskjell. For delkontrakt 1 var forskjellen mellom de laveste tilbudene noe større, rundt 10 prosent. Heller ikke dette er etter nemndas vurdering tilstrekkelig til å utløse en undersøkelsesplikt. Se til sammenligning klagenemndas avgjørelse i sak 2018/150 avsnitt 23 hvor en differanse på omtrent 21 prosent mellom laveste og nest laveste tilbud, i seg selv ikke var tilstrekkelig til å utløse undersøkelsesplikt.
- (64) Innklagede har opplyst at det er foretatt en vurdering av de underliggende enhetsprisene, og at for de tre tilbyderne med lavest totalpris, ligger samtlige tilbudte timepriser klart over gjeldende tariffkrav for alle stillingskategoriene innen alle fagområdene. I forkant av signering av kontrakt foretok også innklagede en avklaring med den lavest prisede leverandøren vedrørende muligheten til å oppfylle kontraktsforpliktelsene under de tilbudte prisene. Heller ikke denne leverandørens forklaring ga inntrykk av at den lavere tilbudsprisen skyldtes at de ikke overholdt bestemmelser om arbeidsforhold og sosiale forhold, eller kontraktens øvrige bestemmelser.
- (65) Etter klagenemndas vurdering fremstod ikke tilbudene som unormalt lave i forhold til ytelsen, og det forelå dermed ingen avklaringsplikt etter forskriften § 24-9.
- (66) Anførselen om at de tre lavest prisede tilbudene i konkurransen skulle vært avvist som følge av at de var unormalt lave, fører dermed ikke frem.

Konklusjon:

Lillestrøm kommune har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å ikke gi tilstrekkelig begrunnelse i anskaffelsesdokumentene for bruk av unntaket i miljøbestemmelsen § 7-9 fjerde ledd.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Elisabeth Wiik

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur