



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av leverandør. Avvisning av tilbud. Ettersending/supplering. Forhandlingsforbud.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av elektrikertjenester. Klager anførte at innklagede hadde foretatt ulovlige avklaringer med leverandørene rangert som nummer to og tre. Den første avklaringen gjaldt oppfyllelse av kvalifikasjonskrav ved å støtte seg på morselskapet. Den andre avklaringen gjaldt tilbudt løsning under tildelingskriteriet «Kvalitet: Samarbeid for kostnadsminimering». Uten den andre avklaringen anførte klager at valgte leverandør rangert som nummer tre måtte avvises grunnet relativ bedømmelsestil. I tillegg anførte klager at innklagede hadde brutt regelverket ved å gi valgte leverandør rangert som nummer tre for høy uttelling på tildelingskriteriet «Kvalitet: Samarbeid for kostnadsminimering». Klagenemnda kom til at begge avklaringene var ulovlige.

Klagenemndas avgjørelse 14. februar 2026 i sak 2025/1746

Klager: EDA Elektro Data Romerike AS

Innklaget: Lillestrøm kommune

Klagenemndas

medlemmer: Tarjei Bekkedal, Hallgrim Fagervold og Hanne Torkelsen

Bakgrunn:

- (1) Lillestrøm kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 10. juni 2025 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av parallell rammeavtale for kjøp av elektrikertjenester. Anskaffelsens verdi var estimert til 186 680 000 kroner ekskl. mva., og hadde en maksimal kontraktsverdi på 245 000 000 kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 22. august 2025.
- (2) Av konkurransegrunnlaget punkt 1.1.3 («*Oppdragsgiver og estimert omfang*») fremgikk det at innklagede var én av til sammen seks deltakere i anskaffelsen som skulle regnes som oppdragsgivere på rammeavtalen. I tillegg til innklagede, skulle også Nittedal kommunale eiendomsforetak tiltre rammeavtalen ved avtaleinngåelse. Fire andre oppdragsgivere skulle ha en opsjonsrett, og kunne i kraft av denne tre inn i rammeavtalen på eget initiativ. Deltakerne ble beskrevet gjennom følgende tabell:

<i>Oppdragsgiver</i>	<i>Estimert årlig volum</i>	<i>Tiltredelsestidspunkt</i>
<i>Lillestrøm kommune</i>	<i>Kr 35 000 000</i>	<i>Ved avtaleinngåelse</i>

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

<i>Nittedal kommunale eiendomsforetak</i>	<i>Kr 6 000 000</i>	<i>Ved avtaleinngåelse</i>
<i>Lillestrøm Parkering AS</i>	<i>Kr 10 000</i>	<i>Opsjonsrett</i>
<i>Lillestrøm kirkelig fellesråd</i>	<i>Kr 500 000</i>	<i>Opsjonsrett</i>
<i>Nedre Romerike Brann og Redning (NRBR)</i>	<i>Kr 160 000</i>	<i>Opsjonsrett</i>
<i>Rælingen kommune</i>	<i>Kr 5 000 000</i>	<i>Opsjonsrett</i>

- (3) I konkurransegrunnlaget punkt 1.4.3 fremgikk det at dersom leverandøren støttet seg på andre foretaks kapasitet for å oppfylle kvalifikasjonskravene, måtte de andre foretakene «*samtidig*» levere inn en nærmere angitt dokumentasjon. Dersom leverandøren støttet seg på morselskapet for oppfyllelse av punkt 1.4.9.4, måtte leverandøren inngi forpliktelseserklæring fra morselskapet. Nederst i punkt 1.4.3 i konkurransegrunnlaget skulle leverandøren svare «*ja*» eller «*nei*» på om det «*[b]enytt[er] [...] underleverandør i oppfyllelse av kvalifikasjonskravene*». Om svaret var «*Ja*», skulle to nye bokser utfylles. I den første boksen skulle leverandøren laste opp «*forpliktelseserklæring(er)*» og i den andre «*skatteattest for underleverandøren tilbyderen støtter seg på*».
- (4) I konkurransegrunnlaget punkt 1.4.9.4 («*Krav til ansvarlig næringsliv*») var det stilt følgende kvalifikasjonskrav:

«*Krav:* Tilbyder skal være egnet til å oppfylle kontraktskrav til aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv, jf. kontraktens punkt 5.1. Med dette menes at tilbyder har implementert tiltak og systemer som brukes i leverandørens arbeid for å ivareta grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, samt hindre miljødeleggelser og korrupsjon.

***Dokumentasjonskrav:* En beskrivelse av tilbyders systemer for å arbeide med aktsomhetsvurderinger i henhold til FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. Dokumentasjonen skal inneholde:**

- *Utfylt vedlegg 1.5 – Svarskjema kvalifikasjonskrav: Aktsomhetsvurderinger ansvarlig næringsliv*
- *Formelle policy/retningslinjer som omfatter en forpliktelse om å etterleve krav til et ansvarlig næringsliv.»*

- (5) I vedlegg «*1.5 – Svarskjema kvalifikasjonskrav*» skulle leverandørene krysse av for «*Ja*» eller «*Nei*» på to punkter og bekrefte fem andre punkter. Dette skulle tjene som dokumentasjon for leverandørens formelle retningslinjer som omfattet en forpliktelse om å etterleve krav til et ansvarlig næringsliv. Det første spørsmålet var om:

«Leverandøren har policy/retningslinjer eller tilsvarende dokument for egen virksomhet som forplikter **leverandøren selv** til å gjøre aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv angående områdene grunnleggende menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter, miljøvern og antikorrupsjon.»

- (6) Vedlegget omfattet også en sjekkliste for innhold i retningslinjer for ansvarlighet. I sjekklisten skulle leverandørene krysse av for «Ja» og henvise til relevante punkter i innsendt dokumentasjon. Sjekklisten inneholdt følgende punkter: «[r]espekt for menneskerettigheter», «[i]varetagelse av arbeidstakerrettigheter», «[i]varetagelse av arbeidsmiljølovgivningen», «[h]indre miljøskade», «[u]ngå korrupsjon», «[d]et bekreftes at tilbyder har formelt vedtatt policy/ retningslinjer for ansvarlighet eller tilsvarende dokumenter hos ledelsen».
- (7) Det fulgte av konkurransegrunnlaget punkt 1.5.1 («Anskaffelsens tildelingskriterier») at konkurransen skulle avgjøres basert på hvilket tilbud som hadde beste forhold mellom pris og kvalitet. Tildelingskriteriene var «Pris» vektet 60 prosent, «Kvalitet: Gjennomføringsevne» vektet 15 prosent og «Kvalitet: Samarbeid for kostnadsminimering» vektet 25 prosent. På det sistnevnte tildelingskriterium kunne leverandørene få inntil 25 poeng. Poengene skulle utmåles ut ifra en helhetsvurdering av besvarelsen av følgende skjema, omtalt som vedlegg 2.9:

<i>Punkter som skal besvares</i>	<i>Tilbyders besvarelse</i>
Dokumentasjon av timeforbruk	
<i>Beskriv hvordan timeføringen for det enkelte oppdrag vil dokumenteres gjennom faktura eller andre metoder, inkludert eventuell bruk av digitale systemer som gir oppdragsgiver tilgang til løpende rapportering av medgått tid. Gi eventuelt eksempler på rapporter, systemer eller løsninger som vil bli brukt for å gi oppdragsgiver innsyn.</i>	
<i>Beskriv hvordan leverandøren vil sikre at timeføring er i tråd med det som faktisk er utført arbeid på stedet.</i>	
Dokumentasjon av materialforbruk	
<i>Beskriv hvordan leverandøren vil dokumentere innkjøp og bruk av materiell på oppdraget, inkludert hvordan oppdragsgiver kan få tilgang til dokumentasjon for kostnadene.</i>	
Estimater og avvikshåndtering	

Beskriv hvordan leverandøren vil utarbeide realistiske estimater for arbeidets varighet og kostnader før oppstart.	
Beskriv hvordan avvik mellom estimerte og faktiske kostnader/timeforbruk vil dokumenteres, varsles og forklares.	

- (8) Innen tilbudsfristens mottok innklagede 15 tilbud, herunder fra EDA Elektro Data Romerike AS (heretter *klager*), Abmas Elektro AS, Installatøren Oslo AS (heretter *Installatøren Oslo*) og Smart Elektro AS (heretter *Smart Elektro*).
- (9) Installatøren Oslo krysset i sitt tilbud av for «*Nei*» på spørsmålet i konkurransegrunnlaget punkt 1.4.3 om selskapet benyttet underleverandør i oppfyllelse av kvalifikasjonskrav. Forpliktelseserklæring og skatteattest for underleverandøren som leverandøren støttet seg på skulle bare lastes opp i de to etterfølgende svarboksene dersom svaret på nevnte spørsmål var «*Ja*». I tråd med dette, lastet Installatøren Oslo ikke opp slik dokumentasjonen. Installatøren Oslo opplyste også i ESPD-skjemaet vedlegg 2b del II at:
- «Vi benytter ikke underleverandør. Men ESPD må fylles ut for å kunne levere tilbud».*
- (10) I vedlegg 1.5 «*[s]varskjema kvalifikasjonskrav*» krysset Installatøren Oslo av for «*Ja*» på samtlige punkter og viste til «*relevant(e) punkt(er) i innsendt dokumentasjons: se vedlegg 10*». Vedlegg 10 hadde overskriften «*[l]everandørens forpliktelse til å arbeide med aktsomhetsvurderinger*». I vedlegg 10 var det blant annet et punkt om «*Organisering, retningslinjer og rutiner*» hvor det fremgikk at:
- «Ansvar for innføring og etterlevelse av Åpenhetsloven i Installatøren-selskapene er organisert under administrasjonen i Installatøren Gruppen AS, men i tett samspill med daglig ledere og administrasjon i de to datterselskapene, Installatøren Oslo AS og Installatøren Fredrikstad AS. Installatørens selskaper har etiske retningslinjer som ligger til grunn for alt vi gjør. Disse gjelder også for våre leverandører.»*
- (11) Ved avklaringsprotokoll utsendt 12. september 2025 ga innklagede Installatøren Oslo blant annet følgende tilbakemelding:
- «Ut fra innlevert dokumentasjon, ser tilbyder ut til å støtte seg på Installatøren Gruppen AS for å oppfylle kravene i punkt 1.4.9.4. Tilbyder bes om å laste opp forpliktelseserklæring fra Installatørgruppen AS. Benytt konkurransens vedlegg 1.2.»*
- (12) Til dette besvarte Installatøren Oslo: «*Utfylt og lastet opp Tendsign*».
- (13) Smart Elektro besvarte første punkt i vedlegg 2.9 som følger:

«**All timeføring registreres i [sladdet] på ordrenivå og overføres [sladdet]. Fakturagrunnlaget inkluderer [sladdet].**

For Lillestrøm kommune oppretter vi et [sladdet] med **lesertilgang for oppdragsgiver**. [sladdet] og kan **filtreres/nedbrytes** på: [sladdet]

Oppdragsgiver kan selv hente ut [sladdet] eller motta **automatisk [sladdet]**. Typiske rapporter: [sladdet]»

- (14) Ved avklaringsprotokoll utsendt 13. oktober 2025 ga innklagede Smart Elektro følgende tilbakemelding:

«I deres tilbud, dokument vedlegg 2.9 – Samarbeid for kostnadsminimering Smart Elektro, fremgår det under første punkt følgende: «For Lillestrøm kommune [sladdet]. Tilbyder bes avklare om det kun er for Lillestrøm kommune [sladdet] eller om det også gjelder Nittedal kommunale eiendomsforetak, og eventuelt andre virksomheter dersom de tiltrer rammeavtalen.»

- (15) Til dette besvarte Smart Elektro at: *Nittedal kommunale eiendomsforetak og eventuelt andre virksomheter vil få [sladdet]*».

- (16) I brev 22. oktober 2025 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt Abmas Elektro AS, Installatøren Oslo og Smart Elektro, rangert i samme rekkefølge.

- (17) Det fremgikk av evalueringsrapporten punkt 2.3 at to leverandører ble avvist på grunn av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskrav og seks leverandører fikk sitt tilbud avvist grunnet vesentlige avvik fra konkurransedokumentene. Den samlede poenggivningen og rangeringen mellom leverandørene var i tildelingsbrevet punkt 4 angitt slik:

<i>Tilbyder</i>	<i>Pris</i>	<i>Gjennomførings- evne</i>	<i>Samarb. for kostnads- minimering</i>	<i>Totalsum</i>	<i>Rang- ering</i>
<i>Abmas Elektro AS</i>	<i>60</i>	<i>9,5</i>	<i>15,5</i>	85	1
<i>Installatøren Oslo AS</i>	<i>55,65</i>	<i>11</i>	<i>17</i>	83,65	2
<i>Smart Elektro AS</i>	<i>57,08</i>	<i>5</i>	<i>19,5</i>	81,58	3
<i>EDA Elektro Data Romerike AS</i>	<i>50,81</i>	<i>13</i>	<i>16,5</i>	80,31	4
<i>SEKO Elektro AS</i>	<i>59,58</i>	<i>10</i>	<i>8,5</i>	78,08	5
<i>Aksjeselskapet Elektro Gruppen</i>	<i>57,39</i>	<i>9</i>	<i>11,5</i>	77,89	6
<i>AF Energi AS</i>	<i>52,41</i>	<i>10,5</i>	<i>10,5</i>	73,41	7

- (18) Klager påklaget tildelingsbeslutningen 30. oktober 2025. Innklagede besvarte klagen 5. november 2025, og tok ikke klagen til følge. Klager sendte deretter en oppfølgende klage samme dag med påstand om at både Installatøren Oslo og Smart Elektro skulle vært avvist. Innklagede besvarte den oppfølgende klagen 14. november 2025 og opprettholdt tildelingsbeslutningen.

- (19) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 24. november 2025. Klagebehandling startet 24. november 2025, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforskriften*) § 13 siste punktum.
- (20) Innklagede har bekreftet at kontraktsinngåelse avventes til klagenemnda har behandlet klagen, og saken er derfor gitt prioritert behandling.
- (21) Nemndsmøte i saken ble avholdt 9. februar 2026.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (22) Innklagede har foretatt en ulovlig avklaring med Installatøren Oslo ved å be Installatøren Oslo ettersende forpliktelseserklæring fra Installatøren Gruppen. Installatøren Oslo oppfyller ikke kvalifikasjonskravet om ansvarlig næringsliv alene, og skal derfor avvises fra konkurransen. Installatøren Oslo har svart «nei» på spørsmålet i konkurransegrunnlaget om selskapet støtter seg på andre virksomheter for å oppfylle kvalifikasjonskravene, og opplyst i ESPD at «*Vi benytter ikke underleverandør. Men ESPD må fylles ut for å kunne levere tilbud.*» Tilbudet gir klar og objektiv forankring for at Installatøren Oslo ikke støttet seg på andre selskaper. Det er heller ingen holdepunkter i tilbudet for at Installatøren Gruppen har ment å avgi støtte. Det foreligger ingen tilsagn fra Installatøren Gruppen eller annen dokumentasjon som viser at Installatøren Gruppen har ment å avgi støtte. Forpliktelseserklæringen er datert nærmere én måned etter tilbudsfristen, noe som viser at Installatøren Gruppen ikke stilte sine ressurser til disposisjon på tilbudstidspunktet. Den ettersendte forpliktelseserklæringen kan dermed ikke tas i betraktning.
- (23) Innklagede har brutt forhandlingsforbudet og avklaringsadgangen ved å akseptere at Smart Elektro forbedret tilbudet etter tilbudsfristen. Formuleringen «*For Lillestrøm kommune [...]*» gir klare holdepunkter for at besvarelsen kun gjelder for innklagede. At denne avgrensningen var reell og tilsiktet underbygges av at innklagede i andre tilfeller har sondret mellom innklagede og øvrige kunder i rammeavtalen. Det er ingen objektive holdepunkter for at forpliktelsen også skulle gjelde de øvrige virksomhetene som er omfattet av rammeavtalen. Smart Elektro bærer ansvaret og risikoen for tilbudets utforming, og hensynet til at leverandøren ikke skal få uberettigede fordeler ved å formulere seg uklart gjør seg her gjeldende. Det er klart at tilbudet forbedres når Smart Elektro har fått endre forpliktelsen til å gjelde for flere kunder enn innklagede.
- (24) Uten den ettersendte forbedringen vil Smart Elektros tilbud ha færre poeng enn klagers tilbud. Evaluering skal foretas ut ifra at forpliktelsen i den første svarboksen kun gjelder for innklagede. Det er også nærliggende at den samme begrensningen gjelder for forpliktelsene i de fire øvrige svarboksene. Poengtrekket for å unnta de tilbudte kvaliteter fra en betydelig del av oppdragsmengden må være større enn en korreksjon på ett poeng. Innklagede har ikke gitt noen konkret begrunnelse som viser hvorfor en korrekt bedømmelse av Smart Elektro ville ha gitt 18,5 poeng istedenfor 19,5 poeng. Det er verken underbygget eller sannsynliggjort at det var 21 vurderingspunkter i helhetsvurderingen, eller at Smart Elektro sin begrensning bare gjelder ett av de eventuelt 21 ulike vurderingspunktene. Dersom Smart Elektros tilbud får trekk på 1,27 poeng, rykker klager forbi Smart Elektro. Hvordan feilen korrigeres, er dermed avgjørende for utfallet av konkurransen.

- (25) Som et minimum er det uklart hvilken betydning mangelen har for utmålingen av poeng til Smart Elektros tilbud, og tilbudet må avvises som følge av relativ bedømmelsestil. Det er i ytterste konsekvens uklart om forpliktelsen i den første svarboksen bare gjelder for innklagede, og uklart hvilke offentlige rammeavtalekunder Smart Elektro har forpliktet seg overfor i de fire siste svarboksene. Dermed er det også uklart hvordan tilbudet skal rangeres.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (26) Avklaringen med Installatøren Oslo om at selskapet støttet seg på Installatøren Gruppen for oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om ansvarlig næringsliv var lovlig. Enkeltformuleringer i vedlegg 10, og dokumentet lest som helhet, tilsier at Installatøren Oslo mente å støtte seg på Installatøren Gruppen for å oppfylle kvalifikasjonskravet. Videre er det sannsynlig ut ifra det opprinnelige tilbudet at Installatøren Gruppen var kjent med at selskapets støtte var en del av Installatøren Oslos tilbud. Innholdet i vedlegg 10 tilsier at dokumentet tilhører Installatøren Gruppen, og det fremgår derfor dokumentasjon i tilbudet til Installatøren Oslo som må ha kommet fra Installatøren Gruppen. Videre viser vedlegg 10 at det er en tett tilknytning og et fast samarbeidsforhold mellom selskapene. Det må dessuten være klart at Installatøren Gruppen var kjent med at selskapet var en del av Installatøren Oslos tilbud når det brukes formuleringer om hva Installatørens selskaper skal gjøre og stå for. Det har formodningen mot seg at Installatøren Oslo hadde tatt med slike opplysninger dersom dokumentet var utarbeidet av Installatøren Oslo alene.
- (27) Det var lovlig å avklare med Smart Elektro om den aktuelle løsning også skulle gjelde for andre virksomheter som skal og kan tiltre rammeavtalen. Det har formodningen mot seg at løsningen som ble beskrevet kun skulle gjelde innklagede, når også Nittedal kommunale eiendomsforetak skal tiltre rammeavtalen ved avtaleinngåelse og flere andre virksomheter har opsjonsrett. Hertil fremstår det ulogisk å opprette en løsning for en bestemt kommune og samtidig gi lesetilgang til de øvrige kundene. En mer nærliggende forklaring på at Smart Elektro skrev «*For Lillestrøm kommune*», er at innklagede har hatt ansvaret for å gjennomføre konkurransen. Det er innklagede som har kunngjort konkurransen, svart på spørsmål og som har sin logo på anskaffelsesdokumentene. For å bekrefte at denne forståelsen var riktig, ble det foretatt en avklaring med Smart Elektro. Det er klart at denne avklaring ikke medførte at tilbudet ble forbedret.
- (28) Forutsatt at denne enkeltformuleringen skal forstås slik at den kun knytter seg til innklagede, foreligger det ingen uklarhet eller ufullstendighet i tilbudet. Den eventuelle tvilen er i så fall fjernet, og det kan ikke være tale om avvisningsplikt som følge av relativ bedømmelsestil. Under enhver omstendighet foreligger det ingen rimelig og begrunnet tvil om rangeringer.
- (29) En ny evaluering under overnevnte forutsetning vil føre til at Smart Elektro oppnår 18,5 poeng istedenfor 19,5. Begrunnelsen er at den aktuelle formuleringen kun knytter seg til en mindre del av et underpunkt i tildelingskriteriet. Smart Elektro fikk uttelling for til sammen 21 ulike elementer/løsninger i helhetsvurderingen. Slik tildelingskriteriet gir anvisning på, er det gitt uttelling for flere elementer innenfor hver besvarelse i svarskjemaets fem rader. Hvert element har fått ulik uttelling avhengig av hvordan samarbeidet bidrar til kostnadsminimering gjennom korrekt dokumentasjon av timer og materialer, samt leverandørens evne til å utarbeide realistiske estimater og håndtere avvik. Innklagede er dessuten den oppdragsgiveren som ut ifra estimert forbruk vil stå for 75

prosent av omsetningen på rammeavtalen. Utover dette, kan det ikke gis noen mer inngående begrunnelse for hvorfor ett poengs trekk er riktig innkjøpsfaglig skjønn. Det er fordi løsningene som beskrives i tilbudet til Smart Elektro ligger i kjernen av taushetspliktens område.

Klagenemndas vurdering:

- (30) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder rammeavtale for kjøp av elektrisk tjenester som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til kroner 186 680 000 ekskl. mva., og har en maksimal kontraktsverdi på 245 000 000 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.

Avklaring – Installatøren Oslo

- (31) Partene er enige om at Installatøren Oslo var avhengig av å støtte seg på Installatøren Gruppen for å oppfylle det aktuelle kvalifikasjonskravet. Klagenemnda tar derfor ikke stilling til om Installatøren Oslo oppfyller kvalifikasjonskravet alene.
- (32) Det første spørsmålet blir om innklagede har brutt regelverket ved å be Installatøren Oslo om å ettersende forpliktelseserklæring fra Installatøren Gruppen, og dermed er avskåret fra å ta forpliktelseserklæringen i betraktning.
- (33) Utgangspunktet er at leverandøren har risikoen for uklarheter i tilbudet, jf. forskriften § 23-3 tredje ledd. Forskriften § 23-5 første ledd fastsetter imidlertid at oppdragsgiver skriftlig kan be leverandørene «*ettersende, supplere, avklare eller utfylle mottatte opplysninger og dokumentasjon*» innen en kort tilleggsfrist «*dersom opplysningene eller dokumentasjonen synes å inneholde feil eller uklarheter eller dersom bestemte opplysninger eller dokumenter mangler*». Denne adgangen begrenses ved at ettersending og avklaring ikke kan medføre at det opprinnelige tilbudet «*forbedres*», jf. forskriften § 23-5 annet ledd.
- (34) Det er lagt til grunn i praksis fra lagmannsretten og klagenemnda at «*forbedres*» ikke skal tolkes så vidtrekkende som ordlyden isolert sett kan tilsi, se for eksempel LB-2023-83116 og klagenemndas avgjørelse i sak 2017/139 avsnitt 27. Avklarings- og ettersendelsesadgangen i kvalifikasjonsfasen er forholdsvis vid ettersom det ikke påvirker konkurranseforholdet mellom leverandørene, jf. klagenemndas avgjørelse i sak 2020/933, Nærings- og fiskeridepartementets veileder for reglene om offentlig anskaffelse punkt 35.3 og Marianne Dragsten i *Anskaffelsesloven med forskrift, Kommentirutgave* (2020) s. 739.
- (35) Forskriften § 23-5 gjennomfører den tilsvarende bestemmelsen i EU-direktiv 2014/24 artikkel 56 tredje ledd. Det fremgår av direktivbestemmelsen at oppdragsgiveren kan be om at relevant dokumentasjon innleveres, men adgangen begrenses ved at slike forespørsler skal «*gjøres fullt ut i samsvar med prinsippene om likebehandling og innsyn*». I sak C-387/14 (*Esaprojekt*) behandlet EU-domstolen spørsmålet om hvorvidt oppdragsgiveren kunne vektlegge dokumentasjon på at et annet selskap ville stille sine ressurser til disposisjon slik at leverandøren var kvalifisert. EU-domstolen påpekte at det ikke kunne være tale om en tillatt presisering eller korrigering dersom tilbyder støtter seg på et nytt selskap. Dette ville tvert imot være en endring av kvalifikasjonssøknaden i strid

med kravet til likebehandling. I tråd med dette har klagenemnda uttalt i flere saker at oppdragsgiver ikke kan be om å få fremlagt dokumentasjon på oppfyllelse av et kvalifikasjonskrav etter at tilbudsfristen er utløpt, uten at det foreligger objektive holdepunkter for at kravet er oppfylt i det opprinnelige tilbudet, se blant annet klagenemndas avgjørelse i sak 2022/1593 avsnitt 24. Tilsvarende er det lagt til grunn av lagmannsretten i LB-2023-83116 med videre henvisning til EU-domstolens avgjørelse i sak C-131/16 og C-387/14.

- (36) Forskriften § 16-10 om støtte fra andre virksomheter gjennomfører EU-direktiv 2014/24 artikkel 63. EU-domstolen har slått fast at et mor- og datterselskap skal regnes som ulike virksomheter, se sak C-812/24 avsnitt 50. Installatøren Oslo og Installatøren Gruppen kunne dermed ikke identifiseres i vurdering av om Installatøren Oslo oppfylte kvalifikasjonskravet. Det må derfor foreligge objektive holdepunkter for at Installatøren Oslo har ment å støtte seg på Installatør Gruppen for at innklagede lovlig skal kunne be om ettersendelse av forpliktelseserklæring. Vurderingstemaet blir derfor om det fremgikk av det opprinnelige tilbudet – ut ifra en objektiv tolkning – at Installatøren Oslo mente å støtte seg på Installatøren Gruppen for å oppfylle kvalifikasjonskravet, samt at Installatøren Gruppen mente å avgi slik støtte, se lagmannsrettens avgjørelse i sak LE-2021-130025 og klagenemndas avgjørelse i sak 2020/254 avsnitt 31.
- (37) Klagenemnda tar i det følgende stilling til om en objektiv tolkning av det opprinnelige tilbudet tilsier at Installatøren Oslo mente å støtte seg på Installatøren Gruppen for å oppfylle kvalifikasjonskravet, og at Installatøren Gruppen mente å avgi slik støtte.
- (38) I sak 2024/1733 og 2021/592 opplyste leverandøren i tilbudet at det ikke skulle benyttes underleverandør for å oppfylle kvalifikasjonskravene. I begge sakene foretok klagenemnda en konkret tolkning av tilbudsdokumentene, og kom til at det likevel var tilstrekkelig holdepunkter i tilbudet for at leverandøren mente å støtte seg på et annet selskaps ressurser. Når det gjelder spørsmålet om Installatøren Gruppen mente å avgi støtte, er et minstevilkår at det fremstår sannsynlig at selskapet er kjent med at det er en del av tilbudet. Dette kan eksempelvis fremgå ved at det er lagt frem opplysninger om, eller dokumentasjon fra, selskapet som trolig må ha kommet fra selskapet selv, jf. klagenemndas avgjørelse i sak 2024/1733 avsnitt 58 og 2020/254 avsnitt 34. Klagenemnda har tidligere også lagt vekt på om det foreligger en tilknytning og et fast samarbeidsforhold mellom selskapene, se klagenemndas avgjørelse i sak 2021/592 avsnitt 56.
- (39) Installatøren Oslo har uttrykkelig angitt at selskapet ikke ville benytte underleverandør for å oppfylle kvalifikasjonskravene, både ved utfylling av konkurransebestemmelsene og i ESPD-skjemaet. Som dokumentasjon for oppfyllelse av kvalifikasjonskravet viste Installatøren Oslo til dokumentet «*Leverandørens forpliktelse til å arbeide med aktsomhetsvurderinger*» omtalt som «*vedlegg 10*». Det fremgår av vedlegget at Installatøren Gruppen har ansvaret for innføring og etterlevelse av åpenhetsloven, men at det skjer i samarbeid med datterselskapene.
- (40) Vedlegg 10 inneholder forpliktende retningslinjer for å realisere åpenhetsloven og bidra til et ansvarlig næringsliv. Som det fremgår innledningsvis av dokumentet, er altså ansvaret for disse forpliktelsene organisert under Installatøren Gruppen, og det er tale om et «*tett samspill*» med datterselskapene, noe som heller ikke er uvanlig i konsernforhold. Avgjørende for klagenemnda er imidlertid at vedlegg 10 fremstår som et generelt og standardisert dokument om Installatøren-selskaperes forpliktelse til å arbeide med

aktsomhetsvurderinger. Det fremstår ikke som spesifikt utarbeidet for konkurransen, og underbygger ingen konkret forpliktelse fra Installatøren Gruppen i denne forbindelse. Opplysningene som fremkommer av tilbudet er dermed ikke egnet til å sannsynliggjøre at Installatøren Gruppen må ha kjent til at selskapet er en del av tilbudet til Installatøren Oslo.

- (41) På tilbudstidspunktet forelå det altså ingen tilsagn fra Installatøren Gruppen om at selskapet ville avgi støtte til Installatøren Oslo. Den ettersendte forpliktelseserklæringen er datert 15. september 2025, om lag en måned etter tilbudsfristen. Forpliktelseserklæringen tilsier dermed heller ikke at Installatøren Gruppen var klar over at de var en del tilbudet til Installatøren Oslo.
- (42) Samlet sett legger klagenemnda til grunn at det ikke er tilstrekkelig holdepunkter i det opprinnelige tilbudet for at Installatøren Gruppen har ment å stille til rådighet sin kapasitet eller på annen måte ment avgi støtte til Installatøren Oslo. Innhenting av forpliktelseserklæringen etter tilbudsfristen medførte derfor at tilbudet til Installatøren Oslo ble forbedret. Innklagede har brutt regelverket ved å be Installatøren Oslo om å ettersende forpliktelseserklæring fra Installatøren Gruppen, og er dermed avskåret fra å ta forpliktelseserklæringen i betraktning.

Avklaring – Smart Elektro

- (43) Klagenemnda tar så stilling til om innklagedes avklaring med Smart Elektro er i strid med regelverket.
- (44) Det følger av forskriften § 23-6 tredje ledd at det ikke tillatt å gjennomføre forhandlinger i en åpen anbudskonkurranse. Oppdragsgiver kan likevel foreta avklaringer såfremt dette ikke fører til at tilbudet «forbedres», jf. forskriften § 23-5 første og annet ledd.
- (45) Om tilbudet «forbedres» beror på om det er objektive holdepunkter i tilbudsdokumentene for at opplysningene som avklares forelå og ble tilbudt allerede på tilbudstidspunktet, jf. Nærings- og fiskeridepartementets veileder for reglene om offentlig anskaffelse punkt 35.4.2 og klagenemndas avgjørelse i sak 2025/424 avsnitt 43 med videre henvisninger.
- (46) Smart Elektro sin besvarelse av vedlegg 2.9 knyttet til tildelingskriteriet «Kvalitet: Samarbeid for kostnadsminimering», samt avklaringen foretatt etter tilbudstidspunktet, er omtalt i sakens bakgrunn avsnitt 13 til 15.
- (47) Formuleringen «For Lillestrøm kommune oppretter vi et [sladdet]» tilsier at den etterfølgende forpliktelsen kun gjelder for innklagede, og ikke øvrige kunder i rammeavtalen. Slik saken er opplyst, har Smart Elektro ellers i tilbudet sondret mellom innklagede og øvrige kunder i rammeavtalen. Dette underbygger at avgrensningen i tilbudet var reell og tilsiktet. Klagenemnda finner ikke objektive holdepunkter for at forpliktelsen også ble tilbudt øvrige kunder i rammeavtalen på tilbudstidspunktet.
- (48) Som følge av avklaringen ble den aktuelle avgrensningen fraveket, og forpliktelsen ble endret til å også gjelde for de øvrige kundene i rammeavtalen. Klagenemnda anser det ikke som tvilsomt at avklaringen medførte en kvalitativ forbedring av Smart Elektros opprinnelige tilbud. Innklagede er dermed avskåret fra å se hen til denne forbedringen ved evalueringen av tilbudet.

Relativ bedømmelsestil

- (49) Det neste spørsmålet er om Smart Elektros opprinnelige tilbud – uten den ulovlige avklaringen – skulle vært avvist på grunn av relativ bedømmelsestil. Klager anfører at det er uklart om forpliktelsen i den første svarboksen bare gjelder for innklagede, og uklart hvilke rammeavtalekunder Smart Elektro har forpliktet seg overfor i de fire siste svarboksene.
- (50) Forskriften § 24-8 første ledd bokstav b fastsetter at oppdragsgiveren «*skal avvise*» et tilbud som inneholder «*vesentlig avvik fra anskaffelsesdokumentene*».
- (51) Det følger av NOU 2014:4 punkt 25.4.6.2 at «*[a]vvik eller lignende som medfører at et tilbud ikke kan sammenlignes med andre tilbud*» alltid vil være vesentlig og føre til avvisningsplikt. Tilsvarende er lagt til grunn i samstemt praksis fra lagmannsretten og klagenemnda, se eksempelvis LH-2012-105793 og klagenemndas avgjørelse i sak 2025/515 avsnitt 38 og 2023/434 avsnitt 23.
- (52) Det er lagt til grunn i LH-2012-105793 at det foreligger relativ bedømmelsestil dersom «*avvik, forbehold, feil, ufullstendigheter, uklarheter eller lignende i en anbudskonkurranse kan medføre tvil om hvordan tilbudet skal bedømmes i forhold til de øvrige tilbudene.*» Videre uttales at «*[d]et er tilstrekkelig til å utløse plikt til avvisning at det foreligger tolkningstil, dvs. at det ved fortolkningen av tilbudet kan oppstå en rimelig begrunnet tvil om hvordan tilbudet ville komme ut dersom*» det mangelfulle forholdet ikke forelå. Det skal i praksis «*ofte lite til*» for å fastslå slik bedømmelsestil. Eksempelvis vil en feil som skaper en «*rimelig begrunnet tvil*» om rangeringen mellom leverandørene etter omstendighetene være tilstrekkelig, se LB-2008-103502 og klagenemndas avgjørelse i sak 2025/515 avsnitt 39 med videre henvisninger.
- (53) Som nevnt tilsier formuleringen «*For Lillestrøm kommune oppretter vi et [sladdet]*» i den første svarboksen klart at den etterfølgende forpliktelsen kun gjelder for innklagede. I den samme svarboksen benyttes deretter subjektformuleringen «*oppdragsgiver*» to ganger. Dette er naturlig å forstå som en henvisning til «*Lillestrøm kommune*». Etter klagenemndas syn må det være klart at besvarelsen i den første svarboksen bare gjelder for innklagede.
- (54) Klagenemnda anser det heller ikke som sannsynlig at det er uklart hvilke rammeavtalekunder Smart Elektro forpliktet seg overfor i de fire siste svarboksene. Det vises til at besvarelsen er strukturert i fem separate bokser der punktene som skal besvares er ulike. Videre tilsier ordlyden til kravene i de fire siste boksene at det ikke er naturlig å skille mellom innklagede og de resterende rammeavtalekundene. Innklagede har også forklart at SEAS heller ikke har skilt mellom rammeavtalekundene i de siste fire boksene. Dette understøttes av at innklagede bare valgte å foreta avklaring i forbindelse med besvarelsen av den første svarboksen, men også av måten dette avklaringsspørsmålet ble stilt på.
- (55) Etter klagenemnda syn er det dermed ingen uklarhet ved Smart Elektros opprinnelige tilbud som kan medføre tvil om hvordan dette skal bedømmes i forhold til de øvrige tilbudene. Det foreligger derfor ikke relativ bedømmelsestil.

Tilbudsevaluering og begrunnelse

- (56) Klagenemnda skal videre ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å gi Smart Elektro for høy uttelling på tildelingskriteriet «*Kvalitet: Samarbeid for kostnadsminimering*».
- (57) Oppdragsgiver har et innkjøpsfaglig skjønn ved evalueringen av tilbudene. Klagenemnda kan prøve om skjønnets fremstår vilkårlig eller sterkt urimelig, og om det er utøvd i overensstemmelse med de grunnleggende prinsippene i lovens § 4, jf. Rt. 2007 s. 1783 avsnitt 44. I sak C-19/00 (SIAC) fastslo EU-domstolen at prinsippet om likebehandling og gjennomsiktighet innebærer at oppdragsgiver må «*fastholde den samme fortolkning af kriteriene for tildeling i løbet af hele udbuddet*», jf. avsnitt 43. Den nye evalueringen må kunne etterprøves på en betryggende måte som viser at skjønnets ikke er blitt endret i ettertid.
- (58) Innklagede skal etter konkurransegrunnlaget utmåle poeng på det aktuelle tildelingskriteriet ut ifra en helhetsvurdering av leverandørens besvarelse av vedlegg 2.9.
- (59) Klagenemnda har ovenfor kommet til at innklagedes avklaring av Smart Elektro sin besvarelse i vedlegg 2.9 var ulovlig. Innklagedes evaluering bygger på Smart Elektro sitt forbedrede tilbud, og vil følgelig være i strid med regelverket. Innklagede har ovenfor nemnda forklart at dersom de ser bort i fra avklaringen, vil det utgjøre ett poeng trekk i evalueringen av Smart Elektro sitt tilbud. I den opprinnelige evaluering ble Smart Elektros tilbud gitt 19,5 av 25 mulige poeng. Dersom Smart Elektros tilbud trekkes med 1,27 poeng istedenfor 1 poeng vil klager rykke foran i konkurransen. Det er dermed lagt opp til en skjønnsmessig fastsettelse av poeng, og re-evalueringen vil være avgjørende for utfallet av konkurransen.
- (60) Det følger av forskriften § 25-1 første ledd at en begrunnelse skal inneholde «*en redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene*». Begrunnelsen må inneholde en konkret vurdering som setter leverandørene i stand til, på objektivt grunnlag, å forstå hvilke forhold det er som har gjort at oppdragsgiver har bedømt valgte leverandørs tilbud som best ut fra de fastsatte tildelingskriteriene. Dette innebærer at begrunnelsen skal være så presis og utfyllende at leverandørene, på objektivt grunnlag, kan bedømme om anskaffelsesprosessen har skjedd i samsvar med regelverket. Begrunnelseskravet går imidlertid ikke lenger enn at det skal sette en leverandør i stand til å vurdere om tildelingen er saklig og forsvarlig, jf. LA-2012-85717.
- (61) Smart Elektro sin besvarelse av vedlegg 2.9 er i all hovedsak sladdet. Det kan derfor ikke etterprøves om det er korrekt som innklagede hevder at det er gitt uttelling for flere elementer innenfor hver besvarelse i svarskjemaets fem rader, at Smart Elektro fikk uttelling for til sammen 21 ulike elementer i helhetsvurderingen, og at avgrensingen kun knytter seg til ett av disse elementene. Innklagede har imidlertid heller ikke begrunnet korreksjonen opp mot en metode for poeng, eller ved å sammenligne med poengtrekk andre tilbud har fått. Videre er ikke den innbyrdes vekten av de ulike elementene som eventuelt er vektlagt forklart. Etter klagenemndas syn er dermed innklagedes eventuelle korreksjon med ett poeng ikke tilstrekkelig begrunnet.
- (62) Bruddene som er konstatert, kan ha påvirket utfallet av konkurransen. Klagegebyret skal derfor tilbakebetales, jf. klagenemndsforordningen § 13.

Konklusjon:

Lillestrøm kommune har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å foreta to ulovlige avklaringer.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Hallgrim Fagervold

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur