



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av leverandør. De generelle prinsippene i § 4.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av totalentreprenør for gjenoppbygging av en skole. Klager ble avvist fordi et kvalifikasjonskrav knyttet til kvalitetssystem ikke var dokumentert oppfylt i klagers tilbud. Klager anførte at innklagede hadde brutt regelverket ved å avvise klager uten først å innhente den manglende dokumentasjonen, herunder ved at innklagede hadde forskjellsbehandlet klager og valgte leverandør. Klagenemnda kom til at innklagede hadde brutt regelverket ved ikke å innhente kopi av innholdsfortegnelsen for klagers kvalitetssystem, og ved å avvise klager fra konkurransen.

Klagenemndas avgjørelse 27. mars 2026 i sak 2026/0342

Klager: Peyma Entreprenør AS

Innklaget: Balsfjord kommune

Klagenemndas

medlemmer: Sverre Nyhus, Wenche Sædal og Hanne S. Torkelsen

Bakgrunn:

- (1) Balsfjord kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 17. september 2025 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av totalentreprise for gjenoppbygging av Nordkjosbotn skole. Anskaffelsens verdi var estimert til 85 millioner kroner. Tilbudsfrist var 27. oktober 2025.
- (1) Formålet med anskaffelsen var å gjenoppføre skolen etter en brann. Prosjektet innebar gjenoppføring av komplett skolebygg, ombygging av bygningsmasse som ikke var skadet av brannen, og rivning av eksisterende bebyggelse.
- (2) I konkurransegrunnlaget var det gitt følgende informasjon om bruk av ESPD-skjema som dokumentasjon på oppfyllelse av kvalifikasjonskrav:

«3.1 Generelt om ESPD

Som dokumentasjon på oppfyllelse av kvalifikasjonskrav, samt at det ikke foreligger avvisningsgrunner skal leverandørene fylle ut ESPD-skjema som gjøres via KGV-verktøyet.

Oppdragsgiver kan på ethvert tidspunkt i konkurransen be leverandøren levere alle eller deler av dokumentasjonsbevisene dersom det er nødvendig for å sikre at konkurransen gjennomføres på riktig måte.

[...]

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

3.3 Samlet angivelse for alle kvalifikasjonskrav i ESPD-skjemaet

I denne konkurransen skal leverandørene i ESPD-skjemaet gi en samlet erklæring om at han oppfyller samtlige av de kvalifikasjonskravene som fremkommer av dette konkurransegrunnlaget. Dette gjøres i ESPD-skjemaet.»

- (3) Under overskriften «Kvalifikasjonskrav» var det informert om at leverandørene, for å få sitt tilbud evaluert, måtte fylle ut det elektroniske egenerklæringsskjemaet om at de oppfyller samtlige av de oppstilte kvalifikasjonskravene. Det var stilt fem kvalifikasjonskrav til leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner, deriblant følgende to krav med tilhørende dokumentasjonskrav:

<i>Leverandøren skal ha et godt og velfungerende kvalitetssystem.</i>	<i>Redegjørelse for leverandørens kvalitetssikringssystem/kvalitetsstyringssystem, samt kopi av innholdsfortegnelse. Redegjørelsen skal være på maks. to A4-sider.</i> <i>Dersom leverandøren er sertifisert etter ISO 9001 eller tilsvarende sertifiseringsordninger, vil dette være tilstrekkelig for å tilfredsstille kravet</i>
<i>Leverandøren skal ha tilstrekkelig relevant miljøkompetanse, styringssystemer og rutiner for kvalitetssikring for å sikre at ytelsen blir utført på en miljømessig riktig måte og i samsvar med miljørelevante krav i offentligrettslige bestemmelser og kontrakten.</i>	<i>Redegjørelse for leverandørens miljøpolicy og retningslinjer for miljøoppdrag, samt kopi av innholdsfortegnelse. Redegjørelsen skal være på maks. to A4-sider.</i> <i>Dersom leverandøren er sertifisert etter ISO 14001, Miljøfyrtårnet eller tilsvarende sertifiseringsordninger, vil dette være tilstrekkelig for å tilfredsstille kravet.</i>

- (4) Kontrakt skulle tildeles basert på tildelingskriteriene «Tilbudssum», vektet 93 prosent, og «Miljøpunkter», vektet syv prosent.
- (5) Under punktet «[t]ilbudets utforming» i konkurransegrunnlaget var det gitt en punktvis oppstilling over hvilken rekkefølge tilbudsdokumentene skulle organiseres i ved innlevering:
- « [...]»
 - 2.76 Miljøpunkt-Produksjonstid
 - ESPD skjema fylle inn i Merzell
 - (Iht 4.1 del 1) Rapporteringsplikt – RF-1507
 - (Iht 4.2 del 1) Firmaattest
 - (Iht 4.3 del 1) krav om økonomisk og finansiell kapasitet
 - (Iht 4.4 del 1) Leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner

- *Beskrivelse av leverandørens tre mest relevante avsluttede og pågående oppdrag i løpet av de siste fem årene.*
 - *Leverandøren bør ha gjennomført prosjekter med bygg utført i energiklasse A.*
 - *Leverandøren skal ha et godt og velfungerende kvalitetssystem*
 - *Leverandøren skal ha tilstrekkelig relevant miljøkompetanse*
 - *Leverandørens CV på nøkkelpersonell som aktivt skal delta i prosjektet*
 - *Prosjektleder totalentreprenør*
 - *Prosjekteringsgruppeleder*
 - *Teknisk prosjektleder*
- *4.0 Sjekklisten for innlevering av dokumenter»*

(6) Vedlagt konkurransegrunnlaget fulgte en sjekkliste for innsending av dokumentasjon, som skulle fylles ut og returneres med tilbudet. I sjekklisten skulle leverandørene oppgi om forespurt dokumentasjon var vedlagt, samt oppgi hvor innklagede kunne finne dokumentasjonen. Av sjekklisten fremgikk blant annet:

<i>Tilbudet</i>	<i>Ja</i>	<i>Vedlegg nr. (tilbyders egen nr.)</i>
<i>Er ESPD skjema ført inn i Merccell</i>		
<i>(Iht 4.1 del 1) Rapporteringsplikt – RF-1507</i>		
<i>(Iht 4.2 del 1) Er Firmaattest vedlagt?</i>		
<i>(Iht 4.3 del 1) Er krav om økonomisk og finansiell kapasitet vedlagt?</i>		
<i>(Iht 4.4 del 1) Leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner vedlagt?</i>		
- <i>Beskrivelse av leverandørens tre mest relevante avsluttede og pågående oppdrag i løpet av de siste fem årene.</i>		
- <i>Leverandøren bør ha gjennomført prosjekter med bygg utført i energiklasse A.</i>		
- <i>Leverandøren skal ha et godt og velfungerende kvalitetssystem</i>		
- <i>Leverandøren skal ha tilstrekkelig relevant miljøkompetanse</i>		
- <i>CV på nøkkelpersonell som aktivt skal delta i prosjektet</i> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Prosjektleder som totalentreprenør</i> ○ <i>Prosjekteringsgruppeleder</i> ○ <i>Teknisk prosjektleder</i> 		

(7) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede seks tilbud, herunder fra Peyma Entreprenør AS (heretter *klager*) og Entreprenør Harald Nilsen AS.

(8) Valgte leverandør skrev følgende om miljøsertifisering i sitt tilbud:

«Entreprenør Harald Nilsen AS har vært sertifisert som Miljøfyrtårn siden 2016. I forbindelse med resertifisering høsten 2025 oppstod det en misforståelse som medførte at vår tidligere godkjenning utløp. All nødvendig dokumentasjon for resertifiseringen ble sendt inn innen fristen, men vi var ikke klar over at det også måtte bestilles en uavhengig sertifisør.

Som følge av dette utløp sertifikatet 20.10.2025. Samme dag mottok vi beskjed fra Stiftelsen Miljøfyrtårn om at vi har seks måneder på å fullføre resertifiseringen før sertifikatet eventuelt inndras.

Bestilling av sertifisering er nå lagt inn, og selskapet som skal gjennomføre prosessen har bekreftet at de vil behandle saken så raskt som mulig. Vi forventer derfor å ha et gyldig sertifikat på plass innen kort tid.»

- (9) Klager hadde besvart alle punktene i sjekklisten for innlevering av tilbud med «JA». Som dokumentasjon for oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om kvalitetssystem, hadde klager levert en redegjørelse over halvannen A4-side. I redegjørelsen var det blant annet opplyst om at klager var i prosess for å oppnå ISO 9001-sertifisering, og det var lagt med bekreftelse fra tredjepart om dette. Det var klagers tilbud som hadde lavest totalpris.
- (10) Den 11. november 2025 meddelte innklagede at klagers tilbud var avvist fra konkurransen på grunn av uklarheter i tilbudet. Klager påklaget avvisningen både samme dag og 17. november 2025. Innklagede opprettholdt avvisningen 24. november 2025 og gjorde samtidig gjeldende at det i tillegg til avvisningsrett overfor klagers tilbud, også forelå plikt til å avvise klager som følge av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet knyttet til kvalitetssystem.
- (11) Leverandørene ble så informert om at kontrakt var tildelt Entreprenør Harald Nilsen AS (heretter *valgte leverandør*).
- (12) Klager påklaget avvisningen av tilbudet til Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 2. desember 2025. I klagen ble det også anført at en eventuell avvisning av klager, ville være i strid med regelverket. Anførselen var blant annet begrunnet med at innklagede hadde innhentet ytterligere dokumentasjon for oppfyllelse av kvalifikasjonskravene, ved kvalifikasjonsvurderingen av valgte leverandør. I tilsvaret 19. desember 2025 skrev innklagede følgende om valgte leverandørs miljøsertifisering:

«Valgte leverandør, Harald Nilsen AS, har vært sertifisert som Miljøfyrtårn siden 2016. De opplyste riktignok i tilbudet at det i forbindelse med resertifisering høsten 2025 oppstod en misforståelse om hvorvidt det måtte bestilles en uavhengig sertifisør, som medførte at den tidligere godkjenningen utløp. Det ble angitt at sertifikatet derfor utløp 20. oktober 2025, og at resertifisering ville bli behandlet så raskt som mulig. Erklæring fra sertifiseringsinstans forelå 24. oktober 2025, se s. 114 i bilag 9 til klagen. Resertifiseringen ligger tilgjengelig på Miljøfyrtårns nettsider, og var på plass allerede ved tilbudsfristens utløp 27. oktober 2025.

Det er klart at Harald Nilsen oppfylte kvalifikasjonskravet om tilstrekkelig relevant miljøkompetanse, styringssystemer og rutiner for kvalitetssikring vedrørende miljø. Situasjonen er ikke sammenliknbar med at Peyma ikke har dokumentert at de har et godt og velfungerende kvalitetssystem.»

- (13) Klager ble sertifisert etter ISO 9001 23. januar 2026.
- (14) Den 4. februar kom klagenemnda i sak 2025/1780 til at avvisningen av klagers tilbud var i strid med regelverket. Klagenemnda tok ikke stilling til hvorvidt innklagede kunne avvise klager fra konkurransen.
- (15) Innklagede besluttet 6. februar å avvise klager fra konkurransen som følge av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om kvalitetssystem. Det ble gitt følgende begrunnelse for avvisningen:

«Det er på det rene at Peyma på tilbudstidspunktet ikke var ISO-sertifisert. Balsfjord kommune må følgelig gjøre en konkret vurdering av om innholdsfortegnelsen og beskrivelsen viser at systemet er godt og velfungerende.

Peyma vedla tilbudet kun en overordnet beskrivelse av at Peyma har et kvalitetssystem som er basert på SmartDok, og at det er bygget opp med en HMS- og KS-håndbok og tilhørende prosedyrer. Peyma har beskrevet punkter over hva hovedinnholdet dekker, som styringsdokumenter, organisasjon og ansvar, opplæring og kompetanse mv. Peyma la ikke frem innholdsfortegnelse slik det var etterspurt.

Balsfjord kommune mener at den redegjørelsen som Peyma har gitt, ikke dokumenterer at Peyma på tilbudstidspunktet hadde et godt og velfungerende kvalitetssystem. I og med at det ikke engang ble fremlagt en innholdsfortegnelse over et eksisterende system, kan Balsfjord kommune ikke legge til grunn at et kvalitetssystem forelå på tilbudstidspunktet, og i alle fall ikke at kvalitetssystemet var «godt og velfungerende». Det at Peyma har vært i prosess for å bli ISO-sertifisert og også senere er blitt sertifisert, kan ikke vektlegges. Kvalifikasjonskravet skal være oppfylt på tilbudstidspunktet.»

- (16) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 13. februar 2026. Klagebehandling startet samme dag, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.
- (17) Innklagede har bekreftet at kontraktsinngåelse avventes til klagenemnda har behandlet klagen, og saken er derfor gitt prioritert behandling.
- (18) Nemndsmøte i saken ble avholdt 18. mars 2026.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (19) Innklagede har handlet i strid med prinsippene om forutberegnelighet og likebehandling ved å avvise klager fra konkurransen som følge av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om kvalitetssystem. I konkurransegrunnlaget var det gitt tydelige føringer om at ESPD-skjema kunne benyttes som foreløpig dokumentasjon på oppfyllelse av kvalifikasjonskravene. I tråd med disse føringene må leverandørene kunne innrette seg på at oppdragsgiver innhenter manglende dokumenter ved behov. I sjekklisten for inngivelse av tilbud var det angitt hvilke dokumentbevis som skulle vedlegges tilbudet, men innholdsfortegnelsen for kvalitetssystemet var ikke nevnt uttrykkelig her. Leverandørene må da kunne anta at innholdsfortegnelsen var et av dokumentene oppdragsgiver ville innhente ved behov. Slik konkurransegrunnlaget var utformet, kunne

leverandørene derfor ikke forventes å forutsette at kopi av innholdsfortegnelsen for kvalitetssystemet skulle vedlegges tilbudet. Avvisningen er derfor i strid med prinsippet om forutberegnelighet. I tillegg kommer at innklagede innhentet ytterligere dokumentasjon i kvalifikasjonsvurderingen av valgte leverandør. Når avvisningen av klager er begrunnet i manglende dokumentasjon som ikke ble besluttet innhentet, utgjør dette et klart brudd på likebehandlingsprinsippet.

- (20) Innklagede plikter å ta innholdsfortegnelsen for klagers kvalitetssystem i betraktning ved kvalifikasjonsvurderingen av klager. Det er uklarheter og motstrid i konkurransegrunnlaget som er årsaken til at klager ikke leverte innholdsfortegnelsen i tilbudet. Videre er det uforholdsmessig at klager skal avvises på grunn av manglende kopi av en innholdsfortegnelse. Denne inneholder ingen relevante opplysninger utover det som allerede fremgår av klagers besvarelse. Manglende avklaring er videre i strid med likebehandlingsprinsippet, da innklagede har innhentet dokumentasjon for valgte leverandørs oppfyllelse av et tilsvarende kvalifikasjonskrav knyttet til miljøledelsessystem. Endelig er begrunnelsen for ikke å innhente innholdsfortegnelsen – at det ikke ønskes å inngå kontrakt med klager – urimelig.
- (21) Det er ikke riktig at det uten kopi av innholdsfortegnelsen, verken var mulig å legge til grunn at klager hadde et kvalitetssystem på tilbudstidspunktet, eller at kvalitetssystemet var «*godt og velfungerende*». At klager ikke skulle ha et kvalitetssystem, forutsetter at både klager og sertifiseringsorganet har gitt uriktige opplysninger, noe som fremstår oppkonstruert. At innklagedes argumentasjon er oppkonstruert, blir påfallende når det ses hen til hvordan innklagede har vurdert valgte leverandørs kvalifikasjoner. Der argumenterer innklagede med at valgte leverandør oppfyller kravet til miljøledelsessystem utelukkende fordi det er opplyst at valgte leverandør har vært sertifisert som Miljøfyrtårn tidligere. Valgte leverandørs tilbud inneholdt imidlertid ingen dokumentasjon som underbygget dette. Dette utgjør i seg selv et brudd på likebehandlingsprinsippet.
- (22) Videre har klager besvart kvalifikasjonskravet ved å redegjøre for hovedinnholdet i sitt kvalitetssystem, hvor alle deler av systemet er utdypet. Alle opplysninger som er nødvendige for å konstatere at klager har et godt og velfungerende kvalitetssystem, er gitt. Innholdsfortegnelsen for kvalitetssystemet gir ingen ytterligere opplysninger som er relevante for denne vurderingen. I besvarelsen har klager opplyst at kvalitetssystemet oppfyller alle krav til sertifisering etter ISO 9001:2015, og at sertifiseringsprosess var igangsatt. Når klager ble sertifisert i januar 2026, kan det ikke være tvilsomt at kvalitetssystemet på tilbudstidspunktet var «*godt og velfungerende*».
- (23) Innklagedes anførsel om at det er mangler ved klagers kvalitetssystem, innebærer at innklagede stiller strengere krav enn det som fremgår av kvalifikasjonskravets ordlyd. Anførselen innebærer også at det stilles strengere krav enn det som kreves for å oppnå sertifisering. De forholdene innklagede har pekt på at skal være mangelfulle, er dessuten beskrevet i klagers besvarelse. Det foretas årlige revisjoner av kvalitetssystemet, og siste revisjon ble nødvendigvis foretatt ved igangsettingen av sertifiseringsprosessen. Videre er det i tilbudet beskrevet hvordan systemet fungerer i praksis, herunder om opplæring, avvikshåndtering og ansvar for opplæring. De påstått mangelfulle forholdene var ikke uttrykkelig etterspurt i konkurransegrunnlaget, slik at klager ikke hadde noen oppfordring til å gi detaljerte redegjørelser for dem. Det er ingen holdepunkter for innklagedes påstand om at klager ikke hadde et godt og velfungerende kvalitetssystem på tilbudstidspunktet.

Innklagede kunne ha vist til hvordan de andre leverandørene i konkurransen har dokumentert kravet, om disses kvalitetssystem var bedre enn klagers. Dette er ikke gjort.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (24) Beslutningen om å avvise klager fra konkurransen, er ikke i strid med konkurransegrunnlaget. Ved tolking av konkurransegrunnlaget kan det ikke bare legges vekt på standardopplysningene om ESPD, men det må også ses hen til de øvrige opplysningene i konkurransegrunnlaget. Det er blant annet stilt krav til tilbudets utforming, hvor dokumentasjon for samtlige kvalifikasjonskrav var listet opp. Det gir liten mening å inkludere denne dokumentasjonen her, hvis det ikke var påkrevd å levere den sammen med tilbudet. At leverandørene skulle levere komplett dokumentasjon, underbygges av sjekklisten for innsending av dokumentasjon. Allerede navnet på dokumentet tilsier at leverandørene skulle levere dokumentasjon i tilbudet. Dessuten var de tekniske og faglige kvalifikasjonen angitt også her. Den forståelsen klager anfører, at det skulle leveres dokumentasjon for samtlige kvalifikasjonskrav, unntatt det om kvalitetssystem, gir liten mening. Det understrekes også at klager har levert all annen dokumentasjon, og at samtlige av de øvrige leverandørene som deltok i konkurransen, har levert komplett dokumentasjon sammen med tilbudet. Innklagede har følgelig rett til å se bort fra innholdsfortegnelsen ved vurderingen av om klager skal avvises fra konkurransen.
- (25) Klager oppfylte ikke kvalifikasjonskravet om kvalitetssystem på tilbudstidspunktet. Innholdsfortegnelsen for kvalitetssystemet er sentral i kvalifikasjonsvurderingen, idet denne både gir en systematisk oversikt over hele kvalitetssystemet og dokumenterer at systemet faktisk eksisterer. At innholdsfortegnelsen ikke var vedlagt klagers tilbud, gjorde at innklagede ikke hadde mulighet til å vurdere beskrivelsen som var gitt, og om klager på tilbudstidspunktet hadde et system som eksisterte og var i bruk. Det at klager hadde iverksatt en sertifiseringsprosess, sier i seg selv ingenting om de på tilbudstidspunktet hadde et godt og velfungerende system.
- (26) Det kan ikke oppstilles noen plikt for innklagede til å ta innholdsfortegnelsen i betraktning. Det er for det første lite troverdig at det er uklartheter i konkurransegrunnlaget som var skyld i at klager ikke leverte innholdsfortegnelsen med tilbudet. Dokumentasjonskravet var klart formulert, klager leverte all annen dokumentasjon, og samtlige av de øvrige leverandørene leverte all nødvendig dokumentasjon. Det er for det andre ikke uforholdsmessig å kreve innholdsfortegnelsen i kvalifikasjonsvurderingen. For det tredje utgjør ikke manglende innhenting av innholdsfortegnelsen brudd på likebehandlingsprinsippet. Kvalifikasjonsvurderingen av valgte leverandør er foretatt basert på dokumentasjonen levert med tilbudet før tilbudsfristen. Da konkurransegrunnlaget ikke er uklart om innlevering av dokumentasjon, er det heller ikke urimelig å la være å innhente manglende dokumentasjon.
- (27) Dersom innholdsfortegnelsen for klagers kvalitetssystem tas med i kvalifikasjonsvurderingen, oppfyller klager fremdeles ikke kvalifikasjonskravet. Innholdsfortegnelsen og klagers redegjørelse viser samlet sett at klager har et kvalitetssystem. Klager har imidlertid ikke beskrevet hvordan systemet fungerer i praksis, og kan derfor ikke sies å ha dokumentert at systemet er «*godt og velfungerende*». Dokumentasjonen inneholder få opplysninger om hvordan kvalitetssystemet er implementert i klagers organisasjon, og det sies ingenting om hvordan ledelsen sørger for at systemet er kjent eller brukes av de ansatte. Videre inneholder dokumentasjonen kun

enkelte stikkord om opplæring, men ingen beskrivelser av hvordan opplæringsarbeidet foregår eller hvem som er ansvarlig. Det er også kun angitt stikkord om avvikshåndtering, men ingen reell beskrivelse av hvordan klager jobber med avvikshåndtering. Det er opplyst at det foretas årlige revisjoner av HMS- og kvalitetssystemet, men det er ikke redegjort for arbeidet med revisjoner eller hvem som er ansvarlig for dette. Det er opplyst om at systemet sist ble revidert i 2024, noe som tilsier at det ikke foretas årlige revisjoner slik klager har opplyst. Det gjør det også uklart om systemet faktisk er i bruk og er velfungerende.

- (28) Avvisningen av klager er ikke strid med likebehandlingsprinsippet. For det første oppfylte valgte leverandør kvalifikasjonskravet om miljøkompetanse uavhengig av sertifisering. Valgte leverandør opplyste i tilbudet om å ha vært sertifisert som Miljøfyrtårn siden 2016, men at det ved resertifiseringen hadde skjedd en feil. Det ble ikke innhentet supplerende dokumentasjon fra valgte leverandør. Innklagede har heller ikke innhentet supplerende dokumentasjon i etterkant. I forbindelse med forrige klagesak for klagenemnda, kontrollerte innklagede at valgte leverandør nå var blitt sertifisert som Miljøfyrtårn. Det er ikke det samme som å innhente supplerende dokumentasjon, og innebærer heller ingen usaklig forskjellsbehandling av leverandørene. Innklagede innhentet kun offentlig tilgjengelig informasjon til bekreftelse av opplysninger som allerede fremgikk av valgte leverandørs tilbud. Valgte leverandørs situasjon var en helt annen enn klagers. Det var konkret angitt i valgte leverandørs tilbud at sertifisering hadde foreligget i 10 år, at det kun var for en kortvarig periode av sertifikatet manglet, og at all nødvendig dokumentasjon for resertifisering var sendt inn.

Klagenemndas vurdering:

- (29) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder totalentreprise for gjenoppbygging av skolebygg, som er en bygge- og anleggsanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til kroner 85 millioner ekskl. mva. I tillegg til lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (heretter *loven*) følger anskaffelsen forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (heretter *forskriften*) del I og del III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (30) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å avvise klager fra konkurransen som følge av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om kvalitetssystem.
- (31) Det følger av forskriften § 24-2 (1) bokstav a at oppdragsgiver «skal» avvise en leverandør som «ikke oppfyller kvalifikasjonskravene».
- (32) Avvisningen av klager er begrunnet med at klagers tilbud ikke inneholdt innholdsfortegnelse for kvalitetssystemet, slik som var etterspurt i dokumentasjonskravet. Det første spørsmålet er derfor om leverandørene skulle levere dokumentasjon for oppfyllelse av kvalifikasjonskravene sammen med tilbudet, eller om de kunne forvente at innklagede etterspurte nødvendig dokumentasjon ved behov.
- (33) Det er et grunnleggende skille mellom kvalifikasjonskrav og dokumentasjonskrav. Oppdragsgiveren kan stille krav til leverandørens kvalifikasjoner for å sikre at den leverandøren som etter endt konkurranse tildeles kontrakt, er egnet til å oppfylle kontrakten. Dokumentasjonskravet angir hvilke informasjonsbærere leverandørene må sende inn for å dokumentere at kvalifikasjonskravet er oppfylt, se lagmannsretts

avgjørelse i LB-2020-122884. Det er altså kvalifikasjonskravet, og ikke dokumentasjonskravet, som må være oppfylt.

- (34) I konkurransegrunnlaget var det angitt at leverandørene skulle fylle ut ESPD-skjema som «foreløpig dokumentasjon» på oppfyllelse av kvalifikasjonskrav, og at innklagede på ethvert tidspunkt kunne be om alle, eller deler av, dokumentasjonsbevisene. Under overskriften «Kvalifikasjonskrav» var det informert om at leverandørene måtte fylle ut ESPD-skjemaet og erklære oppfyllelse av kvalifikasjonskravene for å få tilbudene sine evaluert. Under overskriften «Tilbudets utforming» var det gitt en punktliste som viste rekkefølgen på tilbudsdokumentene. I denne var «ESPD skjema fylles inn i Mercell» angitt som et eget punkt. Deretter fulgte hvert av kvalifikasjonskravene også som egne punkter. I vedlegget «Sjekkliste for innsending av dokumentasjon» skulle leverandørene krysse av for hvilken dokumentasjon som var vedlagt tilbudet, og nummerere hvert vedlegg. Her var det laget egne felter for både ESPD-skjemaet og hvert kvalifikasjonskrav.
- (35) Det europeiske egenerklæringsskjemaet (ESPD) er et midlertidig bevis for at leverandørene oppfyller de kvalifikasjonskravene som er stilt. Skjemaet er ment å forenkle anskaffelsesprosessen for oppdragsgivere, ved at det kun er nødvendig å be den valgte leverandøren om å sende inn underliggende dokumentasjon for oppfyllelse av kvalifikasjonskravene. At det gjentatte ganger i konkurransegrunnlaget var angitt at leverandørene skulle fylle ut ESPD-skjemaet, og det uttrykkelig var angitt at skjemaet skulle fungere som foreløpig dokumentasjon, trekker derfor sterkt i retning av at det ikke var påkrevd å inngi dokumentasjon for oppfyllelse av kvalifikasjonskravene sammen med tilbudet.
- (36) Informasjonen om tilbudets utforming og sjekklisten for innsending av dokumentasjon inneholder imidlertid opplysninger som står i motstrid til opplysningene om utfylling av ESPD-skjemaet, jf. det som fremgår av avsnitt 6 og 7. Det kan tilsi at dokumentasjonen på oppfyllelse av kvalifikasjonskravene skulle leveres allerede på tilbudstidspunktet. Men verken opplistingen av dokumenter under tilbudets utforming, eller sjekklisten, nevner konkret innholdsfortegnelsen. I tillegg gjør bruken av parenteser under tilbudets utforming der det henvises til konkurransegrunnlagets angivelse av hvert krav, det uklart om kulepunktene med kvalifikasjonskrav angir at tilbudet skal inneholde dokumentasjon for oppfyllelse av kravene, eller om kulepunktene kun presiserer hva leverandørene foreløpig skulle dokumentere oppfyllelse av i ESPD-skjemaet.
- (37) Det er klart angitt i konkurransegrunnlaget at det skulle benyttes ESPD-skjema som foreløpig dokumentasjon på oppfyllelse av kvalifikasjonskravene, og de øvrige opplysningene i anskaffelsesdokumentene er ikke tilstrekkelig klare og entydige til at enhver rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør kunne utlede at dokumentasjonen skulle skje på en annen måte. Klagenemnda har på denne bakgrunn kommet til at det ut fra en samlet lesing av konkurransegrunnlaget, var uklart om leverandørene skulle dokumentere oppfyllelse av kvalifikasjonskravene i tilbudet, eller om leverandørene kunne forvente at innklagede etterspurte dokumentasjonen.
- (38) Det følger av forskriften § 23-5 at oppdragsgiver «kan» be leverandørene ettersende, supplere eller avklare dokumentasjon i tilbudet, dersom dokumentasjonen synes å inneholde feil eller uklarheter. I rettspraksis er det lagt til grunn at oppdragsgiver etter omstendighetene også kan ha en *plikt* til å foreta avklaringer av en leverandørs tilbud, se LB-2018-147988 og LB 2024-174779. I den førstnevnte avgjørelsen uttalte

lagmannsretten at det ville være aktuelt å oppstille en plikt for oppdragsgiver til å foreta avklaringer av tilbudet der noe annet kunne fremstå urimelig i lys av de grunnleggende prinsippene, for eksempel fordi uklarhet i tilbudet skyldtes uklarhet i konkurransegrunnlaget.

- (39) Her inneholder konkurransegrunnlaget motstridene opplysninger om hvorvidt dokumentasjon for oppfyllelse av kvalifikasjonskrav skulle leveres i tilbudet. I dette tilfellet mener klagenemnda at innklagede derfor plikter å innhente den manglende dokumentasjonen i klagers tilbud. Dette er også i tråd med forskriften § 14-1 (5) som plasserer risikoen for uklarheter i konkurransegrunnlaget, hos oppdragsgiver. Nemnda tilføyer at klagers tilbud på tilbudstidspunktet ga klare holdepunkter for at klager hadde et kvalitetssystem, og at en ettersending ikke vil medføre noen forbedring av tilbudet.
- (40) Konsekvensen av det overnevnte er at innklagede plikter å innhente kopi av innholdsfortegnelsen for klagers kvalitetssystem, for deretter å foreta en ny kvalifikasjonsvurdering av klager hvor denne tas i betraktning.
- (41) Hvorvidt en leverandør oppfyller et kvalifikasjonskrav, beror på en tolkning av leverandørens tilbud og det aktuelle kvalifikasjonskravet. Det avgjørende ved tolking av kvalifikasjonskrav er hvordan kravet fremstår for en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør. Det skal tas utgangspunkt i en naturlig forståelse av ordlyden, men det kan også være nødvendig å se hen til andre objektive momenter om hva kontrakten går ut på. I den forbindelse kan også ordlyden i dokumentasjonskravet være av betydning, se Høyesteretts avgjørelse i HR-2022-1964-A (Flage Maskin), avsnitt 51.
- (42) Det aktuelle kvalifikasjonskravet stilte krav om at «*[l]everandøren skal ha et godt og velfungerende kvalitetssystem*». Det var angitt i dokumentasjonskravet at det å være sertifisert etter «*ISO 9001 eller tilsvarende sertifiseringsordninger*» var tilstrekkelig for å tilfredsstille kravet. Om leverandørene ikke hadde slik sertifisering, var det i dokumentasjonskravet bedt om en «*[r]edegjørelse for leverandørens kvalitetssikringssystem/kvalitetsstyringssystem, samt kopi av innholdsfortegnelse. Redegjørelsen skal være på maks. to A4-sider*».
- (43) For de leverandørene som ikke har «*ISO 9001 eller tilsvarende sertifiseringsordninger*», tilsier kvalifikasjonskravets ordlyd at det ikke er tilstrekkelig at leverandørene har et kvalitetssystem, men at det også stilles krav til innholdet i systemet. I ordlyden «*godt*» ligger at systemet må ha en viss kvalitet. En naturlig forståelse av at kvalitetssystemet skal være «*velfungerende*», er at systemet må være egnet til, og brukes slik, at målene med systemet oppnås i bedriften. Kravet om et «*velfungerende*» kvalitetssystem handler altså vel så mye om hvordan systemet brukes, som hva det går ut på. Ordlyden i kvalifikasjonskravet legger opp til en konkret og skjønnsmessig vurdering.
- (44) Det er på det rene at klager på tilbudstidspunktet ikke var sertifisert etter ISO 9001 eller tilsvarende, og at klager i henhold til det ovenstående derfor måtte dokumentere et godt og velfungerende kvalitetssystem gjennom en beskrivelse av og innholdsfortegnelse for sitt system. Klager har levert en redegjørelse for kvalitetssystemet sitt på halvannen A4-side og en bekreftelse på at sertifisering etter ISO 9001 er igangsatt.
- (45) I redegjørelsen er det informert om at klagers kvalitetssystem omfatter både kvalitet, helse, miljø og sikkerhet, og at systemet er utviklet for å sikre at alle prosjekter gjennomføres med forutsigbarhet, sporbarhet og høy kvalitet. Det er angitt at klager har

dokumenterte rutiner for planlegging, gjennomføring, kontroll og forbedring. Videre gis det en stikkordsmessig og fyldig oversikt over systemets hovedinnhold, og en stikkordsmessig opplisting av når systemet «brukes [...] aktivt» i klagers prosjekter. Av sistnevnte opplisting fremgår det at prosjektet brukes aktivt til å sikre risikovurderinger og SJA før oppstart, kontroll av mottak, utførelse og ferdigstillelse, dokumentasjon av avvik og tiltak, oppfølging av fremdrift og kvalitet i alle faser, miljøoppfølging og rapportering, og kompetansesikring gjennom obligatorisk opplæring og prosedyrer. Det er deretter angitt at «gjennom dette arbeidet oppnår vi trygghet for både byggherre, sluttbruker og oss selv som entreprenør».

- (46) Klagers innholdsfortegnelse på kvalitetssystemet er på drøye tre sider og utfyller så langt klagenemnda kan se, redegjørelsen for systemet med en stikkordmessig oversikt over innholdet i kvalitetsplanen og hvor det kan finnes.
- (47) Når innklagedes vurdering av om klager oppfyller kvalifikasjonskravet til et godt og velfungerende kvalitetssystem, skal baseres på en samlet vurdering av redegjørelsen og innholdsfortegnelsen, og denne dokumentasjonen fremstår som grundig og utfyllende ut fra de krav og rammer som var stilt for dokumentasjonen, må det være innklagede som sannsynliggjør at kvalifikasjonskravet likevel ikke er oppfylt. Dette gjelder særlig når det aktuelle kvalifikasjonskravet var så skjønsmessig formulert som her, og det ikke var stilt krav om beskrivelse av spesifikke sider av systemet.
- (48) Klagenemnda har etter dette kommet til at klager har dokumentert kvalifikasjonskravet oppfylt, slik at avvisningen av klager er i strid med regelverket. På bakgrunn av denne konklusjonen er det ikke nødvendig for nemnda å ta stilling til klagers øvrige anførsler.
- (49) Bruddet klagenemnda har konstatert, «kan» ha virket inn på utfallet av konkurransen. Klagegebyret skal derfor tilbakebetales, jf. klagenemndsforordningen § 13.

Konklusjon:

Balsfjord kommune har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å avvise klager fra konkurransen.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Sverre Nyhus

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur