



## Klagenemnda for offentlige anskaffelser

**Saken gjelder:** Avvisning av tilbud.

*Innklagede gjennomførte en konkurranse for anskaffelse av ny gangbro. Klager anførte at tilbudet til valgte leverandør inneholdt en rekke vesentlige avvik, og at innklagede hadde brutt anskaffelsesregelverket ved å ikke avvise tilbudet. Klagenemnda kom til at avvik fra krav til rekkverkshøyde, slitelag og overliggende bæring medførte at valgte leverandørs tilbud inneholdt et vesentlig avvik. Innklagede hadde dermed brutt anskaffelsesregelverket ved å ikke avvise valgte leverandørs tilbud.*

### **Klagenemndas avgjørelse 14. april 2026 i sak 2026/0098**

**Klager:** Module Solutions & Systems AS

**Innklaget:** Kvinesdal kommune

**Klagenemndas**

**medlemmer:** Bjørn Berg, Hallgrim Fagervold og Christina Paludan Melson.

**Bakgrunn:**

(1) Kvinesdal kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 3. juli 2025 en begrenset tilbudskonkurranse for anskaffelse av totalentreprise med løsningsforslag for ny gangbro på Feda. Anskaffelsens kontraktssum var fastsatt av oppdragsgiver til 22 000 000 kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 14. november 2025.

(2) Konkurransebeskrivelsen punkt 3.1 opplyste om anskaffelsens formål og innhold:

*«Konkurransen gjennomføres som en totalentreprise med løsningsforslag. Oppdragsgiver har ikke utarbeidet et komplett skisse- eller forprosjekt. Det er opp til tilbyder (totalentreprenør) å designe broa (et løsningsforslag) i henhold til de behov, krav, føringer og premisser angitt i kontraktsgrunnlaget (konkurransegrunnlagets del II). Modenheten på det utviklede løsningsforslaget skal være tilsvarende forenklet forprosjekt. Tilbudssum/kontraktssum er fastsatt av oppdragsgiver til 22 MNOK ekskl. mva.»*

(3) Også i kontraktsgrunnlagets vedlegg C.2.1 «*Teknisk beskrivelse*» punkt 1 «*Innledning*» fremgikk det informasjon om anskaffelsen:

*«Det skal bygges en ny gang- og sykkelbru over Fedaelva ved Feda der denne har utløp i Fedajorden. Brua ønskes plassert i samme trase som der E39 krysset Fedaelva tidligere. Tegninger av den revne brua som tidligere lå der den nye brua skal være, er vist i vedlegg. På det gamle brustedet står det igjen tre fundamenter i elva med henblikk på å kunne benyttes til en framtidig gang- og sykkelbru. Se vedlagte dokument fra Sweco «C.4.3 Tilstands- og kapasitetsvurdering av fundamenter Feda» med vedlegg. Tilbyder må kunne gå god for tilstrekkelig kapasitet og levetid ved anvendelse av disse.»*

**Postadresse:**

Postboks 511 Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse:**

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

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

I den tekniske beskrivelsen punkt 5 «Regelverk» fremgikk det at «Generelt gjelder siste versjon av standarder og håndbøker som er utgitt på tidspunkt for inngåelse av kontrakt.» Det var også angitt flere standarder og håndbøker, men presisert at flere «regelverk, publikasjoner, veiledninger og håndbøker» kunne være aktuelle. Detaljer fra vegvesenets eksempeletegninger skulle følges der det var mulig, og anvendte regelverk skulle angis i tilbudets tekniske del. Videre fulgte det av punkt 6.1 «Materialer» at broen skulle tilfredsstillende «TEK 17 og krav til universell utforming» og «krav gitt i Statens Vegvesen sine håndbøker, rapporter og lignende dokumenter.»

- (4) I den tekniske beskrivelsen punkt 9 «Rekkverk» fremgikk det blant annet at:

*«Rekkverket skal være tilpasset brua og det skal ikke være klatrevennlig slik at mindre barn lett kan klatre over. Høyde rekkverk skal være 1,2 m.*

*Rekkverket skal tilfredsstillende gjeldende regelverk og vegvesenets Håndbøker.»*

- (5) I den tekniske beskrivelsen punkt 11 «Slitelag» fremgikk det blant annet at:

*«Valgt type slitelag skal tilfredsstillende krav til sklisikkerhet og krav i gjeldende regelverk knyttet til type.*

*For betong og stålbru gjelder: Belegningsklasse A3-4 med 12mm Topeka, min. 30mm bindlag i asfalt og 30mm slitelag i asfalt.*

*For trebruer gjelder belegningsklasse A3-4. Minimum 70 mm tykt ru (ikke høvlet overflate) av furu som er CU-impregnert i klasse A. Brua skal dimensjoneres og bygges slik at det i framtiden kan legges et asfaltdekke på brua. Dette asfaltdekket skal være i henhold til belegningsklasse A3-4. 24mm støpeasfalt, 12mm topeka, min. 30mm bindlag og 30 mm slitelag.*

***Om det bygges trebru skal det være vedlagt en detaljert beskrivelse av hvordan brua kan bygges om til asfaltdekke ved FDV-dokumentasjonen.»***

- (6) I Håndbok N101 Trafikksikkert sideterreng og vegsikringsutstyr punkt 5.2 «Bestandighet» under «Krav 5.2 – 1 SKAL» fremgikk det at:

*«Dimensjonerende brukstid for vegsikringsutstyr skal være minimum 30 år ved montering langs veg og minst 50 år ved montering på bruer.»*

- (7) Videre i Håndbok N101 i punkt 5.2.3 under «Krav 5.2.3 – 1 SKAL» fremgikk det at:

*«Ved bruk av andre materialer skal bestandighet for dimensjonerende brukstid dokumenteres.»*

- (8) Håndbok N101 punkt 5.1 «Krav 5.1 – 5 SKAL» opplyste blant annet at:

*«For både vegsikringsutstyr definert som konstruksjon og for tilleggsutstyr til produkter gjelder følgende: [...]*

- ***Deler i andre materialer: Bruk av annet materiale enn stål og betong skal avklares med Vegdirektoratet.»***

- (9) Av Håndbok N-V161 Rekkverk på bruer og støttemurer punkt 6.1.4 «Brurekkverk i tre» fremgikk følgende:

*«Generelt frarådes bruk av rekkverk i tre, men dette kan benyttes forutsatt at dette avklares med Vegdirektoratet og at det kan dokumenteres 50 års dimensjonerende brukstid på komponenter i brurekkverk.»*

*«Det anbefales uansett ikke å bruke håndløpere i tre, ettersom erfaring viser at dette kan føre til skade på brukere, og at vedlikeholdet for å innfri kravet til dimensjonerende brukstid kan bli kostbart.»*

- (10) Håndbok N400 Bruprosjektering punkt 1.1.4 «Generelle konstruksjonskrav» i «Krav 1.1.4 – 2 SKAL» sa at:

*«Bruer skal prosjekteres slik at en oppnår konstruksjoner som [...]*

- *Er universelt utformet og sikrer god framkommelighet for alle trafikanter.»*

- (11) Det fulgte av samme håndbok punkt 3.6.1 «Fri bredde» under «Krav 3.6.1 – 1 SKAL» at:

*«For separate gang- og sykkelvegbruer med overliggende bærekonstruksjon skal bredden på det frie rommet mellom rekkverkets føringselement og den overliggende bæringen, være  $\geq 0,2$  meter, se figur 3.6.1 -1.»*

- (12) Tildelingskriteriene var «Pris» vektet 5-10 prosent, «Estetikk» vektet 45 prosent, «Miljø» vektet 30 prosent, og «Vedlikehold» vektet 15-20 prosent. Under «Pris» var det opplyst at kontraktssum var fastsatt av innklagede og at det dermed kun var regningsarbeider som skulle vurderes.

- (13) Under «Dokumentasjon» til kravet «Estetikk» var det angitt at:

*«Tilbyder skal levere et anonymisert løsningsforslag for tilbudt bru (leverandørnavn skal ikke fremkomme, kun tilbyders prosjektnavn) som skal inneholde følgende elementer:*

- *Kortfattet beskrivelse av bru, med redegjørelse for valgt løsning, arkitektonisk kvalitet, tilpasning til bygningsmiljø og omgivelser, belysning, fargevalg mv. (max 1 A4-side)*
- *Oversiktstegning som viser kirke og omliggende bebyggelse*
- *Plan, snitt og oppriss*
- *Minst 4 stk 3D-illustrasjoner av brua som viser bru i dagslys, natt (med belysning) og sikkerhetsanordninger*
- *Tegning av tekniske detaljer*
- *Teknisk beskrivelse med redegjørelse for materialer, metode for bygging*
- *3 stk. A1-plansjer som viser tilbudet i digitalt format for byggherrens utskrift*

*Det skal leveres IFC-modell av brua. IFC-modell skal også inkludere landkar og område rundt.*

*Det skal klart fremkomme av løsningsforslaget dersom elementer vist på tegninger, skisser, illustrasjoner eller modeller ikke er omfattet av tilbudet og kun ment som illustrasjon.»*

- (14) I konkurransebeskrivelsen punkt 12.1.2 fremgikk nærmere informasjon av evalueringen av «Estetikk»:

*«Evalueringen av tildelingskriteriet vil skje slik at beste tilbud, vurdert etter oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn, vil gis beste score. Øvrige tilbud vil tildeles score etter relative forskjeller fra beste tilbud. Høyeste oppnåelige score er 10 poeng.*

*Evalueringen vil gjøres av et eget evalueringsteam for tildelingskriteriet bestående av oppdragsgivers forhandlingsutvalg, to representanter fra Agder fylkeskommune og intern prosjektleder.*

*Det er avgjørende at den nye broen utformes med respekt for de bygde og naturgitte omgivelsene på Feda. Broen skal ha høy arkitektonisk kvalitet – både på overordnet nivå og i detaljeringen.*

*Følgende vil bla. vektlegges i evalueringen:*

- Slankhet - Broen skal i minst mulig grad ta oppmerksomheten bort fra det verdifulle bygningsmiljøet oppover elva, eller fra kirka.*
- Rekkverket – vil bli en viktig del av opplevelsen av broen og må vies særlig oppmerksomhet. Det er viktig at rekkverket ikke oppleves for tett og massivt. Det skal ikke benyttes rekkverk av glass eller lignende.*
- I tillegg til selve broen, må det legges vekt på utforming og utførelse av landkarene. Særlig er det viktig at hensynet til kirka og dens omgivelser ved landingen på østsiden av elva ivaretas.*
- Godt og logisk samspill mellom estetikk og konstruksjon.*
- Farge(r) må tilpasses og harmoniseres med det omkringliggende historiske bygningsmiljøet.*
- Belysning skal utgjøre en del av broens helhetlige estetiske uttrykk. I dette ligger også at det skal legges vekt på hvordan broen med belysning vil oppleves estetisk når det er mørkt*
- Sikkerhetsanordninger skal behandles som del av broens helhetlige estetiske uttrykk.*

*Det vil gjøres en helhetlig vurdering av innlevert dokumentasjon for tildelingskriteriet.»*

- (15) Under «Dokumentasjon» for tildelingskriteriet «Miljø» var det angitt at:

*«Tilbyder skal fylle ut del II vedlegg B.2.10 med informasjon om klimagassutslipp for materialer som inngår i broas underbygning, overbygning og rekkverk.*

*Se også del II kontraktsgrunnlaget pkt. B.2.10.»*

- (16) Vedlegg B.2.10 var skjemaet «Forenklet klimagassbudsjett», hvor det var angitt at alle materialtyper som ville benyttes for henholdsvis «underbygning bru», «overbygning bru» og «rekkverk bru» skulle føres opp i hver sin tabell, der summen av det oppgitte klimagassutslippet ville utgjøre tilbyders totale klimagassbudsjett for materialer for entreprisen og være gjenstand for evaluering under tildelingskriteriet «Miljø».

- (17) Kontraktsgrunnlaget punkt B.2.10 «Klimagassbudsjett» opplyste at:

*«B.2.10.1 Generelt*

*Klimagassbudsjett og klimagassregnskap er verktøy som entreprenøren skal bruke for å henholdsvis beregne fremtidige klimagassutslipp, og dokumentere og rapportere reelle klimagassutslipp ved gjennomføringen av kontrakten. Det skal leveres iht. mal vedlagt kontraktsgrunnlaget. Klimagassregnskap skal utarbeides med VegLCA som utgangspunkt.*

*Leverandøren skal levere et forpliktende klimagassbudsjett i henhold til mal inntatt som vedlegg B.2.10 som en del av sitt tilbud. Leverandøren skal ved ferdigstilling av kontraktarbeidene levere ett klimagassregnskap i henhold til samme mal. Differansen mellom klimagassutslipp i klimagassbudsjett og klimagassregnskap for det totale utslippet av klimagass, vil danne grunnlaget for malus (trekk) iht. til bestemmelsen under.*

#### *B.2.10.2 EPD*

*Leverandøren skal levere prosjektspesifikke EPD-er (Environmental Product Declaration) for følgende materialer, så fremt de benyttes:*

- *Asfalt*
- *Konstruksjonsbetong*
- *Armeringsstål*
- *Trevirke som inngår i brokonstruksjon*
- *Komposittmaterial som inngår i brokonstruksjon*
- *Stål som inngår i brokonstruksjon*

*I tillegg skal entreprenøren levere EPD-er for alle øvrige produkter hvor det finnes EPD.*

*Alle EPD-er skal så langt som mulig være prosjektspesifikke og gjøres tilgjengelig for byggherren i dokumenthåndteringssystemet før produktet tas i bruk.*

*EPD skal være i henhold til EN 15804 og godkjent av ett eller flere medlemmer av Eco-plattform, f.eks. EPD-Norge, Environdec og IBU.»*

(18) Under «Dokumentasjon» for tildelingskriteriet «Vedlikehold» var det angitt at:

- *Tilbyder skal oppgi materialtype for de tre ulike brudelene underbygning, overbygning og rekkverk. Dersom tilbudt bru kombinerer ulike materialtyper innad i den enkelte brudel, skal det oppgis en prosentvis fordeling (basert på vekt) mellom de aktuelle delene. Dersom tilbyder tilbyr andre materialer enn det som fremkommer av pkt. 12.1.4, er det tilbyders ansvar å dokumentere hvilken materialtype fra tabellen som vil være sammenlignbart med den tilbudte materialtypen. Det vises også til del II vedlegg C.2.1 kapittel 17.*
- *Vedlikeholdsplan for bruas første 50 leveår (maks 3 A4-sider i 11 pkt. tekst, normale marger).»*

(19) Gjennomføringen av evalueringen for «Vedlikehold» var angitt i konkurransebeskrivelsen punkt 12.1.4. Her var det blant annet gitt en poengmodell for materialtype og brodel, der hver brodel ville gis en score basert på følgende tabell:

<i>Materialtype</i>	<i>Underbygning</i>	<i>Overbygning</i>	<i>Rekkverk</i>
<i>Stål</i>	<i>7</i>	<i>7</i>	<i>7</i>
<i>Betong</i>	<i>10</i>	<i>10</i>	<i>-</i>

<i>Tre</i>	2	2	2
<i>Fiberarmert polymerkompositt</i>	9	9	9

- (20) Det var oppgitt at poeng for underbygning og overbygning ville vektes med 40 prosent, mens rekkverk ville vektes med 20 prosent.
- (21) For evaluering av vedlikeholdsplanen var det i konkurransebeskrivelsen punkt 12.1.4 angitt at:
- «Evalueringen av tildelingskriteriet vil skje slik at beste tilbud, vurdert etter oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn, vil gis beste score. Øvrige tilbud vil tildeles score etter relative forskjeller fra beste tilbud.*
- Tilbyder skal levere en forpliktende vedlikeholdsplan som skal redegjøre for alt planlagt og forventet vedlikehold av brua for de første femti leveårene. Planen bør inkludere redegjørelse for renhold, utskiftninger og utbedringer som må forventes for den tilbudte bro.*
- Det vil gjøres en helhetlig vurdering av innlevert dokumentasjon for tildelingskriteriet hvor vedlikeholdsplanens realisme, omfang og forventet kostnad og innsats bla. Vektlegges.»*
- (22) Det kom inn seks forespørsler om å delta, og fire leverandører ble kvalifisert og invitert til å inngi tilbud.
- (23) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede tilbud fra de fire prekvalifiserte leverandørene Module Solutions & Systems AS (heretter *klager*), Holm AS, Consolvo AS og Consto Anlegg Sør. Tilbudene fra Consolvo AS og Consto Anlegg Sør ble avvist.
- (24) Den 4. desember 2025 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt Holm AS (heretter *valgte leverandør*), som fikk en total score på 8,39 poeng. Klager fikk en score på 7,06.
- (25) Klager klaget på tildelingsbeslutningen den 9. desember 2025. Den 6. januar 2026 fremgikk det at innklagede tok klagen delvis til følge, men uten at dette hadde innvirkning på konkurransens utfall. Tildelingsbeslutningen ble opprettholdt.
- (26) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 16. januar 2026. Klagebehandling startet 21. januar 2026, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.
- (27) Innklagede har bekreftet at kontraktsinngåelse avventes til klagenemnda har behandlet klagen, og saken er derfor gitt prioritert behandling.
- (28) Nemndsmøte i saken ble avholdt 27. mars 2026.

## Anførsler:

### *Klager har i det vesentlige anført:*

- (29) Innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud. Det foreligger flere avvik ved tilbudet som hver for seg og samlet må anses vesentlige. For det første er det stilt et absolutt krav til at broens rekkverk skal være 1,2 meter høyt. Innklagede erkjenner at valgte leverandørs tilbudte rekkverk overstiger 1,2 meter. Det er ikke relevant å legge vekt på at rekkverket skal tilpasses broen og ikke være klatrevennlig. Innklagede kan ikke høres med sin forståelse av at høyden skal være minst 1,2 meter. Et høyere rekkverk medfører negative effekter, herunder for trafikksikkerhet og sikt. Det foreligger et avvik som har forrykket konkurransen fordi dette har hatt stor innvirkning på evalueringen av tilbudet i forhold til tildelingskriteriet «*Estetikk*». Avviket fra minstekravet innebærer at valgte leverandør har stått friere i utformingen av tilbudet enn andre leverandører.
- (30) For det andre, inneholder valgte leverandørs tilbud et avvik fra absolutt krav til slitelag. Krav i konkurransegrunnlaget sier at det skal leveres slitelag bestående av Topeka membran og minst 60 mm asfalt for stålbroer. Slitelag i CU-impregnerert tre kan ikke leveres da dette kun er tillatt dersom det tilbys en trebro. Brotype fastsettes etter hva som er overbygningens hovedbæresystem, noe som tilsier at valgte leverandør har tilbudt en stålbro når deres hovedbæresystem er i stål. Når stålbroen tilbys med brodekke i CU-impregnerert tre, er dette et avvik fra et absolutt krav i konkurransegrunnlaget.
- (31) For det tredje avviker valgte leverandørs tilbud fra kravet om sikkerhetsavstand til overliggende bæring. Minstekravet er begrunnet med nødvendig sikkerhetsavstand og toleranse. Valgte leverandørs løsning innebærer dermed en sikkerhetsrisiko når kravet ikke oppfylles. Ved å tilby en smalere bro enn det som fremgår av konkurransegrunnlaget og håndbøkene, har valgte leverandør brukt mindre materialer, som da har påvirket klimagassbudsjettet. Avviket har dermed forrykket konkurransen ved at det påvirker poengfastsettelsen ved evalueringen av tilbudet i forhold til tildelingskriteriet «*Miljø*». Det avgis rettslig bindende tilbud i konkurransen og det er dermed uten betydning at det ikke skal inngis tilbud på en ferdig prosjektert bro.
- (32) Valgte leverandørs tilbud oppfyller ikke kravet til dimensjonerende brukstid på 50 år slik det fremgår av de aktuelle håndbøkene. Av disse fremgår det at bruk av rekkverk i tre frarådes, og dette bare kan brukes dersom Vegdirektoratet godkjenner det og dimensjonerende brukstid på 50 år kan dokumenteres. Det forutsettes også av konkurransegrunnlaget at levetiden for alle deler av broen skal være minst 50 år. Valgte leverandør har tilbudt en forventet levetid på 30 år, og dette utgjør derfor et avvik. Valgte leverandør har heller ikke fremlagt dokumentasjon på at Vegdirektoratet har godkjent bruk av tre som materiale for rekkverket. Dette utgjør et vesentlig avvik ettersom det ikke er mulig å sammenligne tilbudet med andre tilbud når tilbudet forutsetter at det vil bli gitt myndighetsgodkjenning først i kontraktperioden. Løsningen i tre har også forrykket konkurransen fordi det har stor innvirkning på klimagassbudsjettet. Bruk av tre samsvarer heller ikke med kravet til universell utforming da det gir mulighet for påført skade ved oppflising og sprekker ved støtte til føringselementene, og håndløpere i tre er ikke anbefalt bruk. Innklagede kan ikke høres med sin forståelse om at valgte leverandør har tilbudt en håndløper i syrefast stål med utseende i tre. Konkurransen stengte for innlevering av alternative tilbud, og innklagede kan dermed ikke vektlegge positivt at valgte leverandør har tilbudt en alternativ type treverk og en annen vedlikeholdsplan.

- (33) Videre inneholder ikke valgte leverandørs tilbud EPD som oppfyller konkurransegrunnlagets krav. Dokumentasjonskravet til tildelingskriteriet «Miljø» sier at leverandørene skal legge frem EPD-er for å underbygge informasjon oppgitt i klimagassbudsjettet. EPD-en måtte også oppfylle visse krav i henhold til kontraktgrunnlagets punkt B.2.10, herunder at EPD skulle være i henhold til EN 15804. Valgte leverandørs mangelfulle EPD er noe som i seg selv innebærer et vesentlig avvik som medfører avvisningsplikt. Når den innleverte EPD-en ikke oppfyller kravene i konkurransegrunnlaget, blir ikke tilbudene sammenlignbare. Det er ikke mulig å benytte verdiene i klimagassbudsjettet til valgte leverandør som ikke kan dokumenteres med gyldig EPD. Malus-bestemmelsene i kontraktvilkårene er ikke et godt nok grunnlag for å kunne underbygge troverdigheten i et utfylt skjema.
- (34) Det følger av Vedlegg C.4.3 Tilstands- og kapasitetsvurdering av fundamenter Feda, blant annet at pelefundamentert fundament ikke kan gjenbrukes. Notatet til valgte leverandør om at eksisterende brufundament kan gjenbrukes er derfor feil. Tilbudet inneholder dermed et avvik fra krav i konkurransegrunnlaget ved at tilbudet ikke inkluderer pelefundament og stålsøyler i klimagassbudsjettet. Innklagede har bekreftet at stålsøylene ikke er tatt med i klimagassbudsjettet.
- (35) Valgte leverandørs tilbud inneholder ikke dokumentasjon slik det var krevd til tildelingskriteriet «Estetikk». Det er ikke levert inn antall 3D-illustrasjoner i henhold til kravet som viser broen i dagslys, natt med belysning og sikkerhetsanordninger. Innklagede har i evalueringen av dette kriteriet gjort antagelser om tilbudet, og tilbudene er ikke sammenlignbare når valgte leverandør mangler etterspurt dokumentasjon. Dette medfører at tilbudet skulle vært avvist.
- (36) Til sist, fulgte det av konkurransegrunnlaget at tilbyder skulle oppgi prosentvis fordeling basert på vekt mellom de ulike delene som broen bestod av. Valgte leverandørs tilbud inneholder ikke en slik prosentvis fordeling. Ved å legge til grunn egne antagelser og utledninger av tilbudet, bryter innklagede prinsippene til likebehandling og konkurranse.

***Innklagede har i det vesentlige anført:***

- (37) Det foreligger ikke brudd på anskaffelsesregelverket. Selv om klagers konstruksjon som utgjør rekkverket overstiger 1,2 meter, må kravet leses i sammenheng med at rekkverket skulle være tilpasset broen og at det ikke skulle være klatrevennlig slik at barn kunne falle over. Kravet på 1,2 meter er et minimumskrav slik at høyere rekkverk vil gjøre broa enda sikrere. Valgte leverandør har allerede fått trekk for at rekkverket overstiger 1,2 meter i evalueringen av tildelingskriteriet «Estetikk». Avviket har dermed forrykket konkurransen til fordel for klager. At avviket er gitt trekk ved evalueringen innebærer at det ikke er vesentlig.
- (38) Når det gjelder slitelag så følger det av Vedlegg C.2.1 «Teknisk beskrivelse» at ulike materialer kunne kombineres. Valgte leverandørs bro kombinerer stål og tre, slik at leverandøren kunne velge mellom angitt slitelag for stålbro eller for trebro. Det foreligger derfor ikke et avvik ved valgte leverandørs tilbud.
- (39) Når det gjelder kravet til sikkerhetsavstand til overliggende bæring, er det riktig at det ikke er tatt høyde for kravet til 0,2 meter i valgte leverandørs tilbud. I konkurransen er det levert et forenklet forprosjekt og ikke en ferdigprosjektert bro, slik konkurransebeskrivelsen viser. Kravet til sikkerhetsavstand etter Håndbok N400 er forpliktende under kontrakten, og det må gjøres tilpassinger for at broen skal tilfredsstill

gjeldende regelverk. Avviket er ikke vesentlig ettersom tilpasninger til kravet kan gjøres innenfor rammen av det foreslåtte konseptet. Dette vil heller ikke påvirke materialbruken vesentlig ettersom materialbruken i det vertikale stålfagverket er størst. Å utvide bredden totalt 0,4 meter påvirker ikke dette. En eventuell økt materialbruk med påfølgende økt klimagassutslepp håndteres etter malus-reglene i kontrakten slik det fremgår av konkurransegrunnlaget. Avviket kan ikke regnes som vesentlig.

- (40) Konkurransegrunnlaget åpnet for at CU-impregnert tre klasse A kunne benyttes, og at det var mulig å kombinere ulike materialer. At dette er tilbudt, utgjør dermed ikke et avvik. Valgte leverandør har oppgitt i vedlikeholdsplanen at forventet levetid er minst 30 år ved normal bruk og 50 år ved godt vedlikehold. I tillegg er det gitt et alternativt tilbud om bruk av Royal-impregnert treverk klasse A, og levert en vedlikeholdsplan for dette alternativet, hvor det er spesifisert forventet levetid på 50 år. Dette tilbudet er en opsjon som lovlig kan fremmes innenfor konkurransegrunnlagets rammer. At bruk av tre i håndløper ikke er i samsvar med krav til universell utforming har ikke grunnlag i håndbøkene som klager har referert til. Det er nødvendig med vedlikehold, men materialet er ikke i strid med kravet. Valgte leverandør har tilbudt en «*håndløper i tre på rør i syrefast stål med belysning*», noe som må forstås slik at det er tilbudt en håndløper i syrefast stål med utseende i tre.
- (41) Det er ikke stilt krav til at EPD skal leveres som dokumentasjon i konkurransen. EPD-ene skal gjøres tilgjengelig ved kontraktsoppfyllelse. Som dokumentasjonskrav til tildelingskriteriet «*Miljø*», skulle leverandørene fylle ut Vedlegg B.2.10 som var et klimagassbudsjett. Det er tilstrekkelig at dette er utfyllt. Ved eventuelle negative avvik mellom klimagassbudsjettet og klimagassregnskapet dokumentert med EPD er det utarbeidet en ordning med malus, altså trekk, som straffer leverandørene som har levert tilbud om bedre klimagasspresentasjoner enn det som faktisk blir levert under kontrakten. Valgte leverandør har fylt ut skjema i tråd med dokumentasjonskravet og det foreligger dermed ikke noe avvik.
- (42) For påståtte avvik til utfylling av klimagassbudsjettet, har valgte leverandør levert et notat med vurdering som konkluderer med at reaksjonskreftene i den tilbudte broen innebærer at eksisterende brufundamenter kan gjenbrukes. Det er innlevert forsvarlig teknisk dokumentasjon på deler som ikke er inkludert i klimagassbudsjettet. Disse delene er ikke tatt med fordi eksisterende søyler og fundament skulle gjenbrukes. Tilstandsrapporten i Vedlegg C.4.3 relatert til kapasitet av fundamentene er gjort med bakgrunn i broløsninger som er nevnt i rapporten, og det avgjørende for om fundamentene kunne gjenbrukes er den beregningsmessige kapasiteten. Det er ikke utført noe analyse av trepelens tilstand, og det er dermed ikke grunnlag for å si noe om tilstanden til trepelene utover den forventede levetiden. Stålsøyler er hensyntatt i evalueringen som del av stålet i overbyggingen, og total stålmengde er dermed tatt med. Valgte leverandør har dermed inngitt et tilbud i samsvar med konkurransegrunnlaget. Det foreligger derfor ikke noe avvik.
- (43) Videre har valgte leverandør levert dokumentasjon slik dokumentasjonskravet i tildelingskriteriet «*Estetikk*» etterspør, der alle sikringsanordninger er med utenom skilting av seglingslei. Seglingslei kan måles i IFC-fil. At broen ikke viser plassering av skilt utgjør ikke et vesentlig avvik. Skiltene er standardskilt som man vet hvor plasseringen må være for å markere korrekt ut ifra IFC-filen. Dette er tatt hensyn til i evalueringen.

### Klagenemndas vurdering:

- (44) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder en anskaffelse av totalentreprise med løsningsforslag for ny gangbro på Feda som er en bygge- og anleggsanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til kroner 22 500 000 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 II, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (45) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud.
- (46) Det følger av forskriften § 9-6 (1) bokstav b at oppdragsgiver skal avvise tilbud som inneholder «*vesentlige avvik*» fra anskaffelsesdokumentene.
- (47) Avvik foreligger der oppdragsgiver ikke kan kreve oppfyllelse i henhold til konkurransegrunnlaget dersom tilbudet aksepteres, jf. blant annet LB-2019-85112. Hvorvidt et tilbud inneholder avvik, beror på en tolkning av tilbudet i lys av konkurransegrunnlaget. Utgangspunktet for tolkningen av konkurransegrunnlaget, herunder kravspesifikasjonen, er hvordan anskaffelsesdokumentene vil bli forstått av en rimelig opplyst og normalt påpasselig tilbyder, jf. HR-2025-1098-A, avsnitt 46. Tilbud skal tolkes objektivt i lys av konkurransegrunnlaget, se LH-2019-08512 og LB-2013-64251. Etter forskriften §§ 8-1 (3) og 9-1 (2) er det henholdsvis oppdragsgiver som har risikoen for uklarheter i konkurransegrunnlaget, og leverandøren som bærer risikoen for uklarheter i tilbudet.
- (48) Dersom et tilbud inneholder et avvik, må det vurderes om avviket er vesentlig. I denne vurderingen er det av betydning å se til karakteren av kravet det avvikes fra, hvor stort avviket er, hvor viktig forholdet det avvikes fra er, viktigheten av kravet for oppdragsgiver, i hvilken grad avviket er egnet til å forrykke konkurransen, om avviket er egnet til å forrykke risikoen i kontraktsforholdet og i hvilken grad avviket kan prissettes, jf. HR-2025-1098-A, avsnitt 42. Det er den konkrete betydningen av avviket som er det sentrale, jf. LH-2009-45911. Avvik fra krav i konkurransegrunnlaget som er regnet som absolutte, må som den klare hovedregel anses som vesentlige avvik, jf. LB-2017-94201. Flere avvik som hver for seg ikke anses vesentlige, kan likevel samlet sett medføre at det foreligger et vesentlig avvik, jf. LA-2007-135920.
- (49) Konkurransen legger opp til videreutvikling av et tilbud etter tildeling. Selv om det legges opp til at et tilbud skal videreutvikles, må tilbudet likevel være innenfor de oppstilte rammene i konkurransen. Bakgrunnen for dette er at oppdragsgiver skal ha et forsvarlig grunnlag for å kunne sammenligne tilbudene og utpeke det beste tilbudet, se klagenemndas avgjørelse i sak 2022/361, avsnitt 43.
- (50) I konkurransen var det opplyst at leverandørene skulle designe et løsningsforslag til gangbro i henhold til «*behov, krav, føringer og premisser angitt i kontraktsgrunnlaget (konkurransegrunnlagets del II)*», hvor modenheten på det utviklede løsningsforslaget skulle være «*tilsvarende forenklet forprosjekt*». At løsningsforslaget skulle være i tråd med konkurransegrunnlaget og kravene som ble oppstilt her, kom også frem i kontraktsgrunnlagets punkt A.1. Av punkt A.2 var det opplyst at det var opp til totalentreprenøren å designe løsningsforslaget «*i henhold til premisser i funksjonsbeskrivelsen*». Videre var det opplyst i punkt C.1 at Statens vegvesens

håndbøker skulle følges. Gjennom konkurransegrunnlaget var det dermed oppstilt rammer for tilbudene, og da også for løsningsforslagene leverandørene kunne levere.

- (51) Klagenemnda tar først stilling til om valgte leverandørs tilbud inneholder et avvik fra kravet om høyde på rekkverket.
- (52) I den tekniske beskrivelsens punkt 9 «*Rekkverk*» fremgikk det at rekkverket skulle være tilpasset broa og at det «*ikke skulle være klatrevennlig slik at mindre barn lett kan klatre over*», se sakens bakgrunn avsnitt 5. Videre var det angitt at «*høyde rekkverk skal være 1,2 m*». Ordlyden «*skal*» indikerer at kravet til rekkverkshøyde var fastsatt til en bestemt høyde på 1,2 meter, og dermed måtte følges. For en rimelig opplyst og normalt påpasselig tilbyder fremstår rekkverkshøyden derfor som et krav leverandørene måtte oppfylle i sitt tilbudte løsningsforslag. Selv om det var sagt at rekkverket ikke skulle være klatrevennlig, fremgikk det også et tydelig krav til høyde. At rekkverket ikke skulle være klatrevennlig er mulig å ivareta samtidig som det angitte høydekravet. Klagenemnda bemerker at dersom innklagede hadde ment å sette et krav om at rekkverket skulle være på minst 1,2 meter, og ikke et krav til konkret angitt høyde, er det naturlig å formulere kravet annerledes, for eksempel ved bruk av ordet «*minst*».
- (53) Det er ikke omtvistet at valgte leverandør har tilbudt et rekkverk hvor deler av rekkverket overstiger 1,2 meter, ved at det varierer fra ca. 1,25 meter til 3,6 meter i høyde. Valgte leverandørs tilbud fraviker dermed kravet om høyde på 1,2 meter, og det foreligger et avvik fra konkurransegrunnlaget.
- (54) Klagenemnda tar så stilling til om valgte leverandørs tilbud inneholder et avvik fra kravet til slitelag.
- (55) I den tekniske beskrivelsens punkt 11 «*Slitelag*», var det angitt at «*valgt type slitelag*» skulle tilfredsstillende «*krav til sklisikkerhet og krav i gjeldende regelverk knyttet til type*», se sakens bakgrunn avsnitt 6. Videre var teksten i punktet inndelt i krav som gjaldt for «*betong og stålbro*» og for «*trebruer*». For begge gjaldt «*belegningsklasse A3-4*», men for betong- og stålbro var det oppgitt slitelag i asfalt, og for trebruer var det oppgitt slitelag i furu. Det var også oppgitt krav til tykkelse og utførelse av disse slitelagene. For trebroer skulle det i tillegg dimensjoneres slik at det kunne legges asfaltdekke i fremtiden, som også skulle være i henhold til belegningsklasse A3-4, med samme krav til slitelag som for betong- og stålbroer.
- (56) Hva som utgjør en betongbro, en stålbro og en trebro, var ikke nærmere definert i konkurransegrunnlaget. Slik klagenemnda forstår det, er dette normalt en betegnelse som stammer fra hovedmaterialet som er benyttet i overbygningen.<sup>1</sup> Selv om konkurransegrunnlaget åpnet for at løsningsforslagene kunne kombinere flere materialer, må det utledes et krav til slitelag i henhold til hovedmaterialet.
- (57) Av valgte leverandørs tilbud, fremgår det at deres tilbudte bro er en bro med «*fagverk i stål*» og indre elementer i tre. Både av tegningene, og av klimagassbudsjettet, fremgår det videre at overbygningen skal bygges i «*Konstruksjonsstål*» og «*Trevirke / dekke*». Slik klagenemnda forstår det, er ikke dekket en del av hovedbæresystemet i en bro, men anses å være en del av sekundært bæresystem. Stålkonstruksjonen synes også, ut fra tegningene og illustrasjonene, å utgjøre rammen på broen, og er det som knytter selve broen til

---

<sup>1</sup> [bro – Store norske leksikon](#)

landkarene og fundamentene. Stålkonstruksjonen fremstår dermed som det benyttede hovedmaterialet både i form av bæresystem og utseende. Basert på opplysningene oppgitt i valgte leverandørs klimagassbudsjett, har også innklagede gjennomført en beregning som viser at overbygningen bestod av 84 prosent stål og 16 prosent trevirke, slik at stål også prosentmessig utgjorde hovedmaterialet i overbygningen. Videre opplyste tilbudet at slik broen var konstruert med selvbærende fagverk, kunne elementene i tre, herunder både rekkverket og dekket, enkelt skiftes ut uten at dette fikk konsekvenser for broen ellers. Valgte leverandørs tilbud må derfor forstås slik at det er tilbudt en stålbro slik at kravet til slitelag var asfalt. Valgte leverandørs tilbudte slitelag i tre utgjør dermed et avvik.

- (58) Klagenemnda tar så stilling til om valgte leverandørs tilbud inneholder et avvik fra kravet til overliggende bæring.
- (59) Av Statens vegvesen sin håndbok N 400 Bruprosjektering fremgikk det av krav 3.6.1 – 1 at bredden på det frie rommet mellom rekkverkets føringselement og den overliggende bæringen skulle være « $\geq 0,2$  meter». Innklagede har tolket valgte leverandørs tilbud slik at dette ikke er tatt høyde for. Slik saken er opplyst, kan ikke klagenemnda se at det foreligger holdepunkter for en annen tolkning av valgte leverandørs tilbud. Det foreligger dermed et avvik fra kravet til overliggende bæring.
- (60) Klagenemnda tar så stilling til om disse avvikene er å anse som vesentlige avvik, enten samlet eller hver for seg.
- (61) Det fremgår ikke av konkurransegrunnlaget at kravene i den tekniske beskrivelsen var minstekrav eller absolutte krav, i den betydning at ethvert avvik fra disse medførte avvisning. Det må derfor gjøres en konkret vurdering av avvikenes betydning.
- (62) For tildelingskriteriet «Miljø» var det angitt at leverandørene skulle fylle ut vedlegg B.2.10 «Forenklet klimagassbudsjett» med informasjon om klimagassutslipp for materialer som inngår i broas underbygning, overbygning og rekkverk. Det var opplyst om evalueringen av tildelingskriteriet for poengsettingen for tilbudene, at tilbudet med lavest CO<sub>2</sub>-utslipp fikk høyest poengsum. Slik sett var det en fordel å tilby materiale som ga lave eller negative klimagassutslipp i budsjettet, som for eksempel tre. Kriteriet var vektet med 30 prosent, og resultatet av poenggivning utgjorde dermed en stor del av det endelige resultatet i konkurransen. Samtidig ville tre gi dårligere uttelling på et av punktene under kriteriet «Vedlikehold» enn for eksempel betong og stål. Dette kriteriet var likevel kun vektet med 15-20 prosent, og fikk dermed mindre betydning i den totale evalueringen. Videre hadde innklagede satt en fast pris for totalentreprisen, og det var kun pris på regningsarbeider og opsjon som ville evalueres under kriteriet «Pris». Priskriteriet skulle vektet mellom 5 og 10 prosent. Mellom 90 og 95 prosent av tildelingskriteriene rettet seg derfor mot kvalitative forhold ved tilbudt løsning. Valg av materialer og hvordan disse ble benyttet, kunne derfor få stor betydning for hvordan tilbudene ble rangert.
- (63) At kravet til rekkverkshøyde på 1,2 meter ikke er overholdt fremstår isolert sett som et mindre avvik. Avviket, i form av til dels betydelig høyere trekkverk enn tillatt, har imidlertid hatt den konsekvens at valgte leverandørs klimagassbudsjett har blitt tilført større mengde trematerialer, som igjen har gitt en fordel ved evalueringen under klimakriteriet.

- (64) Det samme er tilfellet for angitt slitelag. Valgte leverandør skulle i henhold til krav til slitelag for stålbro ha benyttet asfalt og ikke tre. Avviket, i form av økt bruk av tre, har dermed gitt valgte leverandør en fordel ved evalueringen under klimakriteriet. Dette gjør seg også gjeldende for avviket fra krav til avstand mellom rekkverkets føringselement og den overliggende bæringen. Slik saken er opplyst for klagenemnda, har dette medført at det ikke er tilført korrekt mengde og type materiale i klimagassbudsjettet, som har påvirket budsjettet positivt i valgte leverandørs favør.
- (65) Slik saken er opplyst for klagenemnda, kan ikke avvikene hensyntas på en slik måte at valgte leverandørs tilbud blir mulig å sammenligne med de øvrige tilbudene. I denne forbindelse påpekes også at eventuelle endringer i løsningsforslaget for å hensynta kravene til rekkverkets høyde, avstand til overliggende bæring og slitelag vil kunne få direkte betydning for uttellingen under tildelingskriteriet estetikk. Avvikene er videre av en slik art at de kan ha forrykket konkurransen, og dermed gitt valgte leverandør en konkurransefordel. Avvikene er derfor samlet sett vesentlige, og innklagede hadde plikt til å avvise valgte leverandørs tilbud, jf. forskriften § 9-6 (1) bokstav b.
- (66) På bakgrunn av det resultatet klagenemnda er kommet til, tar ikke klagenemnda stilling til klagers øvrige anførsler.
- (67) Bruddet klagenemnda har konstatert kan ha virket inn på konkurransen. Klagegebyret skal derfor tilbakebetales, jf. klagenemndsforordningen § 13.

***Konklusjon:***

Kvinesdal kommune har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å ikke avvise valgte leverandørs tilbud fra konkurransen.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Hallgrim Fagervold

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*