



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avlysning/totalforkastelse. Miljøbestemmelsen § 7-9.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale om kontorrekvisita for Gjøvikregionen. Klager anførte at innklagede hadde brutt regelverket ved ikke å vekte klima- og miljø med tretti prosent i tildelingskriteriene. Subsidiært anførte klager at tildelingskriteriene «Kvalitet» og «Kostnad» var ulovlige. Klagenemnda kom til at innklagede hadde brutt regelverket ved ikke å vekte klima- og miljø med minimum tretti prosent, og at innklagede derfor var forpliktet til å avlyse konkurransen. Det ble ikke tatt stilling til klagers subsidiære anførsler.

Klagenemndas avgjørelse 21. juli 2026 i sak 2026/1002

Klager: Johs Olsen AS

Innklaget: Gjøvik kommune

Klagenemndas

medlemmer: Tarjei Bekkedal, Hallgrim Fagervold og Hanne S. Torkelsen

Bakgrunn:

- (1) Gjøvik kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 16. desember 2025 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av rammeavtale for kontorrekvisita for Gjøvikregionen. Anskaffelsens verdi var estimert til 12 millioner kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 27. februar 2026.
- (2) Tildeling av kontrakt skulle skje på bakgrunn av hvilket tilbud som hadde det beste forholdet mellom pris og kvalitet basert på tildelingskriteriene «Kostnad» (vektet 60 prosent) og «Kvalitet» (vektet 40 prosent).
- (3) I konkurransegrunnlaget var det gitt en begrunnelse for hvorfor det ikke var oppstilt et tildelingskriterium knyttet til klima- og miljø:

«Klima- og miljøhensyn er ivaretatt i kravspesifikasjonen ved å stille krav om å dokumentere hvilke sertifiseringer leverandør har knyttet til miljø, hvilke miljøtiltak leverandør har i dag og strategier knyttet til miljø og transport virksomheten har planlagt.»

- (4) Det var stilt følgende krav til klima og miljø i kravspesifikasjonen:

«Tilbyder skal kunne dokumentere hvilke sertifiseringer de har knyttet til miljø

Beskrivelse av miljøtiltak leverandør har i dag

Beskrive strategier knyttet til miljø og transport som virksomheten har planlagt»

- (5) I spørsmål og svar-runden stilte en av leverandørene et spørsmål knyttet til klima- og miljø. Leverandøren ba innklagede om å redegjøre for hvorfor klima- og miljøhensyn

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

ikke var vektet med minimum tretti prosent i henhold til forskriften § 7-9 (2). Det ble også bedt om en redegjørelse for hvorfor innklagede kun hadde bedt om dokumentasjon, uten å stille krav til produktene eller leverandøren. Til dette svarte innklagede:

«Oppdragsgiver har vurdert hvordan klima- og miljøhensyn best kan ivaretas i denne anskaffelsen. Etter en konkret vurdering er det besluttet å stille miljørelaterte krav som absolutte krav i kravspesifikasjonen, fremfor å benytte klima og miljø som tildelingskriterium. Bakgrunnen er at oppdragsgiver anser det som lite hensiktsmessig å vekte ulike sertifiseringer og tiltak opp mot hverandre på en måte som gir en objektiv og etterprøvbar poengsetting. Oppdragsgiver vurderer at miljøhensyn dermed ivaretas på en måte som er egnet for denne anskaffelsen, og innenfor handlingsrommet i FOA § 7-9.»

- (6) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede fire tilbud, herunder fra Johs Olsen AS (heretter *klager*) og Maske AS.
- (7) Den 20. april 2026 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt Maske AS (heretter *valgte leverandør*).
- (8) Klager påklaget tildelingen 24. april 2026. I klagen ble det vist til at konkurransen måtte avlyses som følge av brudd på miljøbestemmelsen i forskriften § 7-9. Dette ble begrunnet med at kravene i kravspesifikasjonen i realiteten ikke var forpliktende krav, og at det ikke var klart at disse kravene ga en bedre klima- og miljøeffekt. Det ble også vist til at innklagede tidligere hadde kunngjort og senere avlyst en konkurranse om de samme kontorrekvisitaene, og at kravene i kravspesifikasjonen var identiske til tildelingskriteriet knyttet til klima- og miljø i konkurransen som ble avlyst. Innklagede svarte på klagen 5. mai 2026. Klagen ble ikke tatt til følge.
- (9) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 8. mai 2026. Klagebehandling startet samme dag, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.
- (10) Innklagede har bekreftet at kontraktsinngåelse avventes til klagenemnda har behandlet klagen, og saken er derfor gitt prioritert behandling.
- (11) Nemndsmøte i saken ble avholdt 17. juli 2026.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (12) Innklagede har brutt regelverket ved ikke å vekte klima- og miljø med minimum tretti prosent, jf. forskriften § 7-9 (2). Det er ikke stilt et tildelingskriterium knyttet til klima- og miljø, og vilkårene i unntaksregelen i forskriften § 7-9 (4) er heller ikke oppfylt da tildelingskriteriet ikke er erstattet med reelle og tilstrekkelige krav i kravspesifikasjonen. Leverandørene ble bedt om å dokumentere eventuelle sertifiseringer og beskrive hvilke miljøtiltak leverandørene har i dag og redegjøre for fremtidige strategier. Disse kravene fremstår som dokumentasjonskrav hentet fra tildelingskriteriet i en tidligere kunngjort og senere avlyst konkurranse for de samme kontorrekvisita som i denne anskaffelsen. Ved å gjøre det på denne måten, uten å knytte dette til spesifikke minstekrav, får ikke kravene

noen effekt. I spørsmål og svar-runden omtalte innklagede kravene som «*absolutte krav*». Dette er uriktig.

- (13) Det er heller ikke dokumentert at kravene i kravspesifikasjonen «*klart*» gir en bedre klima- og miljøeffekt enn et tildelingskriterium. Innklagede har ikke begrunnet bruk av unntaksregelen utover at det i spørsmål og svar-runden ble vist til at innklagede anså det som «*lite hensiktsmessig å vekte ulike sertifiseringer og tiltak opp mot hverandre på en måte som gir en objektiv og etterprøvbar poengsetting*». Begrunnelsen er ikke holdbar. Det er heller ingen tegn til at innklagede har kartlagt anskaffelsens samlede klimaavtrykk eller miljøbelastninger, og hvilke tiltak som har effekt. Som en følge av dette er det klart at vilkårene for unntaksbestemmelsen i forskriften § 7-9 (4) ikke er oppfylt. Det foreligger dermed avlysningsplikt.
- (14) Subsidiært anføres det at tildelingskriteriet «*Kvalitet*» er uklart. Innklagede har oppstilt et ulovlig tildelingskriterium, da det er flere forhold ved tildelingskriteriet som medfører uklarhet. For det første er det oppgitt flere underpunkter for tildelingskriteriet, uten at det er angitt hvordan underpunktene skal evalueres opp mot hverandre. Innklagede har også lagt vesentlig vekt på underpunktet «*[l]everingspresisjon*». Begrepet er ikke entydig, og konkurransegrunnlaget inneholder ingen veiledning om hvordan dette skal dokumenteres eller presenteres. Det er derfor ikke mulig å sammenligne tilbudene på dette punktet.
- (15) I tillegg foreligger det en uklarhet mellom noen av kravene i kravspesifikasjonen om leveringspunkter og tildelingskriteriet «*Kvalitet*». Kravene i kravspesifikasjonen fremstår som minstekrav som leverandørene må forholde seg til. Hva som skal beskrives og hva som skal evalueres under tildelingskriteriet er i så fall meroppgjørelse. Det er også uklart hva som ligger i «*sortimentsbredde*». Endelig er tildelingskriteriet «*Kvalitet*» ulovlig, da hva som skal vektlegges og besvares under tildelingskriteriet er svært skjønnspreget. Det er derfor uforutsigbart for leverandørene hva innklagede velger å vektlegge.
- (16) Subsidiært anføres det at tildelingskriteriet «*Kostnad*» er uklart. Beløpene som evalueres må ha tilstrekkelig tilknytning til kontraktsgjenstanden og være egnet til å utpeke det beste tilbudet. De inngitte prisene er ikke sammenlignbare, og prisskjemaet er derfor uegnet til å vurdere hvilket tilbud som tilbyr den beste prisen.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (17) Innklagede har ikke brutt miljøbestemmelsen i forskriften § 7-9. Innklagede har vurdert at krav i kravspesifikasjonen samlet sett gir minst like god klima- og miljøeffekt som et tildelingskriterium basert på poengsetting av generelle beskrivelser av sertifiseringer, miljøtiltak og strategier. Klima- og miljøhensyn er tilstrekkelig ivaretatt gjennom krav i kravspesifikasjonen og kontraktsvilkår. I denne anskaffelsen, som gjelder en rammeavtale for kontorrekvisita med et bredt produktspekter og varierende volum, vurderes krav som et mer treffsikkert virkemiddel enn poengbasert evaluering av overordnede beskrivelser.
- (18) Begrunnelsen for hvorfor klima- og miljøhensyn ble bedre ivaretatt gjennom krav kunne vært mer utførlig formulert i anskaffelsesdokumentene. Dette er imidlertid ikke nok til å konstatere avlysningsplikt. Leverandørene var kjent med at klima og miljø ikke var et eget tildelingskriterium, og en mer utførlig begrunnelse ville ikke endret hvilke krav leverandørene skulle oppfylle, hvilke tildelingskriterier som gjaldt, hvordan tilbudene skulle utformes eller hvordan evalueringen skulle gjennomføres.

- (19) Dersom klagenemnda skulle komme til at innklagede har brutt forskriften § 7-9 (4), anføres det subsidiært at bruddet ikke medfører avlysningsplikt. For det første var konkurransegrunnlaget klart med hensyn til hvilke tildelingskriterier som gjaldt for konkurransen. Leverandørene visste derfor at konkurransen skulle avgjøres på grunnlag av tildelingskriteriene «Kostnad» og «Kvalitet». Hvilken evalueringsmodell som skulle benyttes kan dermed ikke ha påvirket leverandørenes utforming av tilbudene. For det andre ble spørsmålet om miljø reist før tilbudsfristen og besvart gjennom spørsmål og svar. Leverandørene var derfor kjent med innklagedes standpunkt før tilbudene ble levert. For det tredje var det fire leverandører som deltok i konkurransen og det foreligger derfor ingen holdepunkter for at noen leverandører avstod fra å delta i konkurransen på grunn av konkurransens innretning.
- (20) Det er heller ikke tilstrekkelig å vise til en hypotetisk mulighet for at en annet og ikke-kunngjort tildelingskriterium kunne ført til et annet utfall av konkurransen. Klagers anførsel om at et tildelingskriterium knyttet til klima og miljø vektet med minimum tretti prosent ville gi et annet resultat, er spekulativ. Tildelingen av kontrakt viser at valgte leverandør dokumenterte et bredt sortiment med et stort antall miljømerkede artikler og funksjonalitet som blant annet omfattet miljøfilter. Det er derfor ikke grunnlag for å legge til grunn at klager ville kommet bedre ut av konkurransen dersom klima- og miljø var vektet med minimum tretti prosent. Avlysning er et inngripende virkemiddel og er kun en plikt som påhviler oppdragsgiver dersom det foreligger saklig grunn, jf. forskriften § 25-4.
- (21) Kvalifikasjonskravene knyttet til klima og miljø er lovlige. Kvalifikasjonskravet gjelder leverandørens rutiner for oppfyllelse og ivaretagelse av nasjonal miljølovgivning og miljøhensyn. Dokumentasjonskravene gjelder miljøledelsestiltak, miljøledelsessystem, miljøsertifiseringsordninger og miljømerkeordninger. Dette er relevant for leverandørens tekniske og faglige evne til å gjennomføre en rammeavtale med et bredt produktspekter og løpende leveranser til offentlige oppdragsgivere.
- (22) Tildelingskriteriet «Kvalitet» er ikke uklart. Underpunktene under kvalitetskriteriet er ikke selvstendige kriterier, men momenter som konkretiserer hva oppdragsgiver ville vurdere innenfor det aktuelle tildelingskriteriet. Oppdragsgiver har anvendt kriteriene som var opplyst i konkurransegrunnlaget. At enkelte forskjeller mellom tilbudene fremstår som mer utslagsgivende i den konkrete evalueringen innebærer ikke at oppdragsgiver har anvendt andre kriterier enn de som var opplyst. Det foreligger dermed ikke brudd på prinsippet om forutberegnelighet i loven § 4.
- (23) Tildelingskriteriet «Kostnad» er lovlig. Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at kostnad skulle evalueres på grunnlag av totalpris oppgitt i prisskjemaet. Det var også opplyst om at rabatt på øvrig sortiment ikke inngikk i evalueringen av kostnad, men ville være kontraktsmessig bindende for leveranser under avtalen. Dette ga leverandørene et klart grunnlag for å prise tilbudene. Det foreligger ikke grunnlag for å konstatere at prisskjemaet medførte ulik behandling av leverandørene eller påvirket konkurransens resultat.

Klagenemndas vurdering:

- (24) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder kontorrekvisita, som er en vareanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 12

millioner kroner ekskl. mva. I tillegg til lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (heretter *loven*) følger anskaffelsen forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (heretter *forskriften*) del I og del III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.

- (25) Klagenemnda tar stilling til om innklagede har brutt regelverket ved ikke å vekte klima og miljø med minimum tretti prosent i tildelingskriteriene.
- (26) Det følger av forskriften § 7-9 (1) at «*[k]rav og kriterier etter denne bestemmelsen skal ha som mål å redusere anskaffelsens samlede klimaavtrykk eller miljøbelastning*». Av ordlyden kan det utledes at oppdragsgiver skal identifisere og forsøke å avhjelpe anskaffelsens påvirkning på klima og miljø ved å stille krav og kriterier. Oppdragsgiver må derfor kartlegge hvilke klimaavtrykk og miljøbelastninger anskaffelsen har, og vurdere hvilke klima- og miljøtiltak som vil ha effekt på disse.
- (27) Det følger av forskriften § 7-9 (2) at oppdragsgiver har en plikt til å «*vekte klima- og miljøhensyn med minimum tretti prosent*». Av § 7-9 (4) fremgår det at tildelingskriteriet kan erstattes med «*klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen*» dersom det er «*klart*» at det vil gi en bedre klima- og miljøeffekt og dette «*begrunnes i anskaffelsesdokumentene*». At bruk av unntaksbestemmelsen skal «*begrunnes i anskaffelsesdokumentene*», forutsetter at innklagede i forkant av anskaffelsen har vurdert om det er «*klart*» at det å stille krav gir en bedre klima- og miljøeffekt enn å oppstille tildelingskriterier. Begrunnelsen skal sannsynliggjøre hvorfor unntaket er anvendelig, i samsvar med det grunnleggende kravet til etterprøvarhet, se klagenemndas avgjørelse i sak 2025/0992, avsnitt 29 med videre henvisninger og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sin veileder, punkt 6.1.3.
- (28) Ordlyden «*klart*» tilsier at krav i kravspesifikasjonen må gi en objektivt bedre effekt på klima- og miljøhensyn enn om dette hensynet ivaretas i tildelingskriteriene. Det er tilstrekkelig at effekten er marginalt bedre, se klagenemndas avgjørelse i sak 2024/1387, avsnitt 24. Formålet med bestemmelsen tilsier at det er den samlede klima- og miljøeffekten av krav i kravspesifikasjonen som må vurderes opp mot miljøeffekten av eventuelle tildelingskriterier. Terskelen for når noe «*klart*» vil anses å ha «*bedre*» klima- og miljøeffekt, må fastsettes konkret for den enkelte anskaffelsen. I den forbindelse er anskaffelsens verdi og størrelsen på anskaffelsens klima- og miljøbelastning, relevante momenter, se DFØs veileder, punkt 6.1.1.
- (29) En forutsetning for å vurdere effekten av å stille krav i kravspesifikasjonen, er at oppdragsgiver sikrer et «*tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag*» for vurderingen, se klagenemndas avgjørelse i sak 2025/0992, avsnitt 31 og 2025/0356, avsnitt 28. Dette kan for eksempel gjøres ved å avholde markedsdialog eller gjennomføre andre undersøkelser, se klagenemndas avgjørelse i sak 2025/0666, avsnitt 29.
- (30) De kontorrekvisita anskaffelsen gjelder, ble det opprinnelig kunngjort en konkurranse om 30. oktober 2025. Konkurransen ble senere avlyst. I den avlyste konkurransen var det stilt et tildelingskriterium knyttet til klima og miljø, «*Klima og miljøhensyn*». Tildelingskriteriet var vektet 30 prosent, og leverandørene skulle besvare «*hvilke sertifiseringer tilbyder har knyttet til miljø har [sic], hvilke miljøtiltak tilbyder har i dag, og strategien knyttet til miljø og transport virksomheten har planlagt*». Kravene i kravspesifikasjonen er identisk med det tidligere tildelingskriteriet, noe som tyder på at innklagede bare har benyttet det aktuelle tildelingskriteriet som krav i den nye konkurransen.

- (31) I forbindelse med klagesaken har imidlertid innklagede forklart at en vesentlig del av produktenes klima- og miljøpåvirkning ligger i etablerte produksjons- og leverandørkjeder, da leverandørene i det aktuelle markedet i stor grad er grossister og distributører. Leverandørenes påvirkningsmulighet knytter seg derfor til sortimentsstyring, tilgjengeliggjøring av miljømerkede produkter, dokumentasjon av miljøegenskaper, miljøledelse og interne rutiner, emballasje, returordninger, leveringsopplegg og e-handel. Ifølge innklagede var det derfor bedre å stille krav til klima- og miljø enn å benytte tildelingskriterier. Slik saken er opplyst, har innklagede altså ikke henvendt seg til markedet med den hensikt å undersøke hvilke krav eller kriterier som var relevante å stille i anskaffelsen. Basert på den forklaringen som er gitt overfor nemnda, synes likevel innklagede å ha en viss innsikt i hvordan markedet fungerer, og på hvilke måter det er aktuelt å stille krav eller kriterier knyttet til miljø i konkurransen. Nemnda utelukker derfor ikke at innklagede kan ha hatt tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for vurderingen. Nemnda finner det imidlertid ikke nødvendig å ta stilling til dette.
- (32) Innklagede har gitt en begrunnelse for hvorfor klima- og miljø ikke er vektet med minimum tretti prosent. Begrunnelsen er inntatt i sin helhet i avsnitt 3. Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at klima- og miljøhensyn var ivaretatt gjennom krav i kravspesifikasjonen.
- (33) I kravspesifikasjonen var det stilt krav om at leverandørene skulle dokumentere hvilke sertifiseringer leverandørene hadde knyttet til miljø, beskrive hvilke miljøtiltak leverandørene hadde i dag og beskrive strategier knyttet til miljø og transport som virksomheten hadde planlagt. Kravene er formulert slik at det er tilstrekkelig å gi informasjon om sertifiseringer, tiltak og strategier, og innebærer ikke at leverandørene må oppnå en bestemt miljøstandard eller gjennomføre konkrete miljøtiltak i forbindelse med anskaffelsen. Selv om innklagede i spørsmål og svar-runden definerte kravene som «*absolutte krav*», er de ikke utformet som krav som forplikter leverandørene. For at krav i kravspesifikasjonen skal forplikte leverandørene må det stilles krav til et minimumsnivå knyttet til klima og miljø, for eksempel ved å stille krav om miljøledelse, miljøsertifiseringer, miljømerkeordninger, transportstrategier, emballasje eller returordning. I fravær av dette kan nemnda heller ikke se at kravene er egnet til å gi klima- eller miljøgevinst av betydning.
- (34) Klagenemnda kan på denne bakgrunn ikke se at innklagede har sannsynliggjort at det var «*klart*» at krav i kravspesifikasjonen ville gi en bedre klima- og miljøeffekt enn et tildelingskriterium vektet tretti prosent.
- (35) Klagenemnda har etter dette kommet til at innklagede ikke har sannsynliggjort at vilkårene for å benytte unntaket i forskriften § 7-9 (4) var oppfylt. Innklagede var dermed forpliktet til å vekte klima og miljø med tretti prosent.
- (36) Spørsmålet er om denne feilen fører til at konkurransen må avlyses.
- (37) En oppdragsgiver plikter å avlyse en konkurranse dersom det er begått feil som kan ha påvirket deltakerinteressen eller konkurranseutfallet, og feilen ikke kan rettes på annen måte enn ved avlysning, se Høyesteretts avgjørelse i HR-2019-1801-A Fosen Linjen, avsnitt 85 med henvisning til EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-16/16, avsnitt 106.

- (38) Tildelingskriteriene har stor betydning for leverandørene når de vurderer hvorvidt de skal delta i konkurransen og når de utformer tilbudene sine. Både tildelingskriterienes innhold og vekt har betydning for hvilke prioriteringer leverandørene gjør for å utforme konkurransedyktige tilbud. Et tildelingskriterium om klima og miljø skulle minimum vært vektet med tretti prosent. Hvordan dette hadde påvirket tilbudsutformingene eller rangeringen av de innkomne tilbudene, er det ikke mulig å vite. Feilen kan derfor ha påvirket utfallet av konkurransen, og den kan ikke rettes på annen måte enn ved avlysning, se klagenemndas avgjørelse i sak 2025/0992, avsnitt 41 med videre henvisninger. Innklagede plikter derfor å avlyse konkurransen.
- (39) Klagenemnda har etter dette kommet til at innklagede plikter å avlyse konkurransen. På bakgrunn av det resultat klagenemnda har kommet til, tas det ikke stilling til klagers øvrige anførsler.
- (40) Bruddet klagenemnda har konstatert, «*kan*» ha påvirket resultatet av konkurransen. Klagegebyret skal derfor tilbakebetales, jf. klagenemndsforordningen § 13.

Konklusjon:

Gjøvik kommune har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved ikke å vekte klima og miljø med tretti prosent.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Hallgrim Fagervold

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur