



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avlysning/totalforkastelse. Feil i/uklart konkurransegrunnlag.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av kjøtt og kjøttvarer. Etter tildeling av kontrakt, avlyste innklagede konkurransen med begrunnelse om at tildelingskriteriet «Miljø» var uklart formulert. Klager anførte at det ikke forelå saklig grunn til avlysning og at innklagede hverken hadde rett eller plikt til å avlyse konkurransen. Klagers anførsler førte frem.

Klagenemndas avgjørelse 1. september 2026 i sak 2026/1170

Klager: Nortura SA

Innklaget: Ålesund kommune

Klagenemndas

medlemmer: Tarjei Bekkedal, Alf Amund Gulsvik og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

- (1) Ålesund kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 3. mars 2026 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av kjøtt og kjøttvarer til bruk i matproduksjon og servering innen storhusholdning. Deltagere i anskaffelsen var kommunene Ålesund, Volda, Hareid, Herøy, Fjord, Sykkylven, Ørsta, Ulstein, Sula, Giske, Sande og Stranda. I tillegg deltok Møre og Romsdal fylkeskommune, Ålesund kommunale eidegom KF, Muritunet, Brisk AS, Brisk Barnehage AS, Brisk Bakeri AS, Brisk Utvikling AS, Brisk Karriere AS og Brisk Tjenester AS. Anskaffelsens verdi var estimert til 44 millioner kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 9. april 2026.
- (2) Kontrakt skulle tildeles basert på tildelingskriteriene «Pris», vektet 40 prosent, «Miljø», vektet 30 prosent, «Kvalitet», vektet 15 prosent og «Produktspesifikke ernæringskriterier», vektet 15 prosent.
- (3) Miljøkriteriet var formulert slik:

«Leverandør skal vedlegge en beskrivelse av sitt miljøarbeid som er relevant for denne avtalen. Det oppdragsgiver vil vektlegge i evalueringen, og det denne besvarelsen bør inneholde informasjon om, er følgende:

- *Minimere emballasje uten at dette forringer produktet / medfører økt svinn*
- *Mer miljøsmarte forpakninger*
- *Reduksjons (sic) av matsvinn*
- *Mer klimavennlig distribusjon (eks. transport og kjøretøy)*

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

Leverandør skal kun beskrive arbeid / tiltak som faktisk pågår, eller som faktisk er planlagt startet opp i avtaleperioden.

Besvarelsen skal være på maksimalt 3 A4-sider total. Besvarelsen skal ikke inneholde forside eller innholdsfortegnelse. Eventuelle sider etter side 3 vil ikke bli evaluert. Eventuelle lenker e.l. i besvarelsen vil ikke bli evaluert.»

- (4) I tillegg var det angitt følgende om «Evaluerings» av miljøkriteriet:

«Dette tildelingskriteriet vurderes ut fra leverandørs beskrivelse av tildelingskriteriet. Ved evaluering vil det bli gjort en innkjøpsfaglig samlet vurdering av beskrevet løsning.

Beste løsning tildeles høyeste poengscore (10). Øvrige løsninger tildeles poengscore forholdsmessig ut fra beste løsning.

Leverandørens samlede poengscore for dette tildelingskriteriet vektes med tildelingskriteriets vektingsprosent.»

- (5) Under punktet «Behov» var det i konkurransegrunnlaget oppstilt merknader til avtalen, deriblant:

«Denne avtalen gjelder storhusholdning og behovet her er varer i grossiststørrelser. Det vil si at denne avtalen kun skal benyttes til kjøp av varer i slike størrelser. Det skal ikke gjøres anbrekk. Mindre pakningstørrelser er ikke en del av denne avtalen. Enheter hos kundene som av ulike grunner har behov for mindre pakningstørrelser enn det grossist tilbyr, må kjøpe dette utenom denne avtalen og evt. på egen avtale. Kundene har mange små enheter som oftest har behov for småpakninger, og dette kan være for eksempel på grunn av brukere, holdbarhetsdato, lagringsplass, miljøhensyn/matsvinn, med mer.»

- (6) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede to tilbud, fra Nortura SA (heretter klager) og Ole Ringdal AS.

- (7) Den 27. april 2026 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt Ole Ringdal AS.

- (8) Klager påklaget tildelingsbeslutningen 6. mai 2026. Klagen inneholdt blant annet anførsler om at Ole Ringdal AS sin miljøbesvarelse i vesentlig grad bygget på forhold som ikke var relevante etter miljøkriteriet, og at besvarelsen i hovedsak bestod av generelle og lite dokumenterte beskrivelser. Klager anførte videre at evalueringen av tildelingskriteriene «Kvalitet» og «Produktspesifikke ernæringskriterier», ikke i tilstrekkelig grad reflekterte relevante forskjeller mellom tilbudene. På denne bakgrunn anførte klager at evalueringen ikke oppfylte kravene til forutberegnelighet, likebehandling, forholdsmessighet og etterprøvnbarhet. Innklagede tok klagen delvis til følge, og omgjorde tildelingsbeslutningen 18. mai 2026, slik at klager ble tildelt kontrakten. Den 20. mai 2026 varslet Ole Ringdal AS at selskapet vurderte å påklage den nye tildelingsbeslutningen.

- (9) Den 22. mai 2026 opplyste innklagede om at konkurransen var avlyst. I brevet ble det gitt følgende begrunnelse for avlysningen:

«Bakgrunnen for avlysningen er at oppdragsgiver, etter en nærmere gjennomgang av konkurransegrunnlaget i forbindelse med behandling av klager på tildelingen, har

kommet til at tildelingskriteriet Miljø er uklart og ikke er utformet på en måte som i tilstrekkelig grad er egnet til å identifisere det mest miljøvennlige tilbudet.

Det har blitt tydelig for oppdragsgiver at tildelingskriteriet er utformet på en måte som har skapt uklarhet for leverandørene i forhold til hva som skal evalueres og hvordan de ulike evalueringskriteriene som er listet opp skal vektlegges. To av evalueringspunktene (minimere emballasje og mer miljøsmarte forpakninger) går i stor grad over i hverandre, samtidig som de åpner opp for mulig anbrekk som vi ellers har sagt at det ikke er anledning til i denne konkurransen. Det har også vist seg uklart for leverandørene hva som inngår i punktet om klimavennlig distribusjon, særlig ettersom transport spesifikt er nevnt i beskrivelsen av dette.

I tillegg har vi i evalueringen avdekt at utformingen av tildelingskriteriet i liten grad er egnet til å identifisere hvilket tilbud som faktisk gir den største miljøgevinsten, da tildelingskriteriet ikke ga rom for å vektlegge allerede iverksatte miljøvennlige løsninger eller muligheten til å vurdere andre forhold enn de opplistede.

Oppdragsgiver vurderer at utformingen av kriteriet medfører uklarhet knyttet til hvordan tilbudene skal evalueres og sammenlignes på en etterprøvable og forsvarlig måte, samt at det ikke er egnet til å identifisere det mest miljøvennlige tilbudet. Dette innebærer at konkurransegrunnlaget ikke gir et tilstrekkelig presist grunnlag for å gjennomføre en forsvarlig evaluering i samsvar med de grunnleggende kravene til likebehandling, forutberegnelighet og etterprøvbarhet.

På denne bakgrunn foreligger det saklig grunn til å avlyse konkurransen.»

- (10) Klager påklaget avlysningsbeslutningen 1. juni 2026. Innklagede besvarte klagen 8. juni 2026, og tok den ikke til følge.
- (11) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 12. juni 2026. Klagebehandling startet 25. juni 2026, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.
- (12) Innklagede har bekreftet at kunngjøring av ny konkurranse forventes til klagenemnda har behandlet klagen, og saken er derfor gitt prioritert behandling.
- (13) Nemndsmøte i saken ble avholdt 31. august 2026.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (14) Det foreligger ikke saklig grunn til avlysning av konkurransen. Tildelingskriteriet «Miljø» er tilstrekkelig klart utformet, har tilknytning til leveransen og gir innklagede et forsvarlig grunnlag for å evaluere tilbudene. Kriteriet angir uttrykkelig at leverandørene skal beskrive miljøarbeid som er relevant for avtalen, og konkretiserer dette gjennom fire klare og uttømmende evalueringspunkter. Miljøkriteriet gir ikke en ubegrenset valgfrihet for oppdragsgiver. At kriteriet er dels skjønnspreget og basert på fritekst, endrer ikke dette. Slike kriterier er både tillat og vanlige, og det er nettopp ved slike kriterier at oppdragsgiver må foreta en samlet innkjøpsfaglig vurdering av de relevante forskjellene mellom tilbudene.

- (15) Uklarhetene innklagede viser til, kan ikke begrunne avlysning. Innklagede har erkjent at tildelingskriteriet angir en uttømmende liste over hvilke elementer som inngår i evalueringen, og at opprinnelig tildeling var beheftet med feil som følge av at også andre forhold var vektlagt. Det forhold at innklagede gjorde en feil i opprinnelig evaluering, kan ikke tas til inntekt for at kriteriet er uklart.
- (16) Det er ikke riktig at miljøkriteriet ikke ga rom for å vektlegge allerede iverksatte miljøvennlige løsninger. Kriteriet presiserte uttrykkelig at leverandørene kun skulle beskrive arbeid eller tiltak som faktisk pågår, eller som var planlagt startet opp i avtaleperioden. Formuleringen «*faktisk pågår*» åpnet nettopp for å beskrive og vektlegge allerede iverksatte tiltak, forutsatt at tiltakene pågår og er relevante for avtalen. Innklagede la også denne forståelsen til grunn ved begge evalueringer. Kriteriet avgrenset kun mot tiltak som ikke var relevante for avtalen, eller som innklagede ikke ville nyte godt av i avtaleperioden. Denne avgrensningen er både saklig og lovlig.
- (17) Innklagede har i sin begrunnelse for avlysning vist til at evalueringspunktene «*Minimere emballasje uten at det forringer produktet / medfører økt svinn*» og «*Mer miljøsmarte forpakninger*», i for stor grad overlapper. Dette er klager uenig i. Det første evalueringspunktet knytter seg til mengde og volum. Kriteriet er klart avgrenset til en kvantitativ reduksjon av emballasjebruk, forutsatt at dette ikke øker matsvinnet. Det andre evalueringspunktet knytter seg til andre tiltak som er relevante for mer miljøsmarte forpakninger, slik som materialbruk og sirkularitet. Kriteriet er klart avgrenset til emballasjeegenskaper og materialvalg, og ikke mengde. Det forhold at kriteriene delvis berører samme innsatsfaktor, eller at enkelte tiltak kan være relevant å nevne under begge underpunkter, er forhold som oppdragsgiver kan og skal håndtere som en del av evalueringen og poenggivningen. Det er ikke forhold som gir grunnlag for avlysning av konkurransen.
- (18) Innklagedes anførsel om at miljøkriteriet åpner for å premiere anbrenn eller mindre pakningsstørrelser, kan klart ikke føre frem. I konkurransegrunnlaget er det presisert at avtalen gjelder storhusholdning og kjøp av varer i grossiststørrelser. I tillegg fremgår det at anbrenn ikke er tillatt, og at kjøp av mindre pakningsstørrelser vil skje utenfor avtalen. Lest i sammenheng med de øvrige delene av konkurransegrunnlaget, vil ikke en rimelig opplyst og påpasselig leverandør forstå miljøkriteriet slik at det gir uttelling å tilby løsninger som forutsetter anbrenn eller levering av mindre pakningsstørrelser utenfor avtalen. For det tilfellet tilbudet gjelder lovlige tilpasninger innenfor grossiststørrelser og avtalens øvrige rammer, kan det vurderes innenfor miljøkriteriet. Hvorvidt innklagede skal premiere tilbudt pakningstilpasning er å anse som en ordinær del av den innkjøpsfaglige vurderingen. En eventuell uklarhet på dette punktet har uansett ikke hatt betydning for resultatet av konkurransen.
- (19) Evalueringspunktet om «*Mer klimavennlig distribusjon (eks. transport og kjøretøy)*» er ikke uklart. Enhver rimelig opplyst og påpasselig leverandør vil forstå evalueringspunktet som et spørsmål om utslipp fra varetransport og kjøretøypark i distribusjonsleddet frem til innklagedes leveringssteder. Transport av dyr til produksjon og annen råvarelogistikk er noe annet enn distribusjon av ferdigvarer til innklagede. Dette er forhold som ligger tidligere i verdikjeden, og som ikke naturlig omfattes av evalueringspunktet om klimavennlig distribusjon i denne avtalen. Innklagede la selv denne forståelsen til grunn ved omgjøringen 18. mai 2026. Innklagede erkjente da at det i den opprinnelige evalueringen var vektlagt transport av dyr til produksjon og at dette ikke naturlig kan

tolkes inn i evalueringspunktet. Feilen ble rettet gjennom omgjøringen, og dette underbygger at saken ikke gjelder en uopprettelig feil ved konkurransegrunnlaget.

- (20) Heller ikke øvrige forhold knyttet til evalueringen gir grunnlag for avlysning. Problemstillingene innklagede har nevnt i sin begrunnelse, er problemstillinger som enhver oppdragsgiver må ta stilling til når de har valgt å benytte skjønnsmessig evalueringskriterier. Det foreligger heller ingen plikt til hverken å ta endelig stilling til eller å opplyse om hvordan ulike evalueringsmomenter vil bli vektet i forhold til hverandre når oppdragsgiver skal anvende sitt innkjøpsfaglige skjønn. Det foreligger heller ikke en reell rettslig usikkerhet knyttet til om det er begått feil i konkurransen som innebærer at det foreligger en plikt til å avlyse konkurransen.
- (21) Det er ingen holdepunkter for at kriteriet ble oppfattet som uklart blant leverandørene. Hverken i markedsundersøkelsen eller i spørsmålsrunden, stilte noen av leverandørene spørsmål til kriteriets innhold, underkriterier, eventuell overlapp eller evalueringsmodell. Det er heller ingenting ved tilbudene som tyder på at kriteriet er uklart. Innklagede evaluerte dessuten tilbudene etter miljøkriteriet i to omganger. Dette taler mot at kriteriet var så uklart at evaluering ikke lot seg gjennomføre. Uten at det har avgjørende betydning, kan klager heller ikke se at noen av leverandørene har anført at tildelingskriteriet er i strid med regelverket.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (22) Avlysningen er ikke i strid med regelverket. Klagebehandlingen og den etterfølgende gjennomgangen av evalueringen, avdekket at tildelingskriteriet «*Miljø*» ikke ga et tilstrekkelig klart, forutberegnelig og etterprøvbart grunnlag for å sammenligne tilbudene. Innklagede måtte ta stilling til flere avgrensninger som konkurransegrunnlaget ikke ga tilstrekkelig svar på. Konkurransen kunne derfor ikke videreføres uten at evalueringen bygget på etterfølgende presiseringer av miljøkriteriet. Miljøkriteriet var vektet 30 prosent og hadde dermed stor betydning for konkurransens utfall. På denne bakgrunn forelå det saklig grunn til å avlyse konkurransen.
- (23) Miljøkriteriet åpnet for at leverandørene kunne beskrive både arbeid og tiltak som faktisk pågikk, og tiltak som faktisk var planlagt startet opp i avtaleperioden. Konkurransegrunnlaget anga imidlertid ikke hvordan innklagede skulle vekte slike tiltak mot allerede gjennomførte eller pågående tiltak. Det var heller ikke presisert hvilken grad av forpliktelse, konkretisering eller dokumentasjon som krevdes for at planlagte tiltak skulle gi uttelling. Dette hadde betydning for sammenlignbarheten. Uten nærmere angivelse av hvordan slike forhold skulle vurderes opp mot hverandre, ville poengsettingen i stor grad bero på etterfølgende skjønn. Tilsvarende gjaldt forholdet mellom målbare tiltak og mer generelle beskrivelser av miljøarbeid. Kriteriet stilte ikke krav om beregning av utslippsreduksjon, mengde redusert emballasje, dokumentert matsvinnreduksjon, andel fossilfri transport eller andre sammenlignbare størrelser. Innklagede kunne derfor ikke på et tilstrekkelig forutberegnelig grunnlag sammenligne leverandørenes miljøeffekt. Dette betyr ikke at ethvert miljøkriterium må inneholde kvantitative beregningsmodeller. Når kriteriet er vektet 30 prosent og skal skille mellom to tilbud, må konkurransegrunnlaget likevel gi tilstrekkelige holdepunkter for hva som gir uttelling og hvordan kvalitative forskjeller skal vurderes. I denne konkurransen var ikke rammen tilstrekkelig klar.

- (24) Miljøkriteriet skiller mellom «*Minimere emballasje uten at dette forringer produktet / medfører økt svinn*» og «*Mer miljøsmarte forpakninger*». Konkurranses grunnlaget forklarer ikke nærmere hvordan disse to punktene skal avgrenses mot hverandre, eller hvilke forhold som skal vurderes under hvert av punktene. Dette fikk praktisk betydning i evalueringen. Blant annet ble det reist spørsmål om fleksibilitet i pakningsstørrelser, bruk av kartong- og papirforpakninger og anbrett. Samtidig fremgikk det av konkurranses grunnlaget at avtalen gjaldt varer i grossiststørrelser, at det ikke skulle gjøres anbrett, og at mindre pakningsstørrelser ikke var en del av avtalen. Dette skapte en uklar sammenheng mellom kontraktens rammer og miljøevalueringen. Uklarheten hadde betydning for tilbudsutforming. En leverandør kunne legge vekt på tiltak knyttet til pakningsstørrelser og fleksibilitet, mens en annen leverandør kunne unnlate dette fordi konkurranses grunnlaget uttrykkelig avskar anbrett og mindre pakningsstørrelser. Da er ikke tilbudene nødvendigvis utformet på samme forutsetning.
- (25) Innklagede er enig med klager i at transport av levende dyr til slakteri, og rene råvarestrømmer før produksjon, ligger langt fra en naturlig forståelse av begrepet «*distribusjon*» i evalueringspunktet «*Mer klimavennlig distribusjon (eks. transport og kjøretøy)*». Klager la i sin klage til grunn et skille mellom forhold som skjer før varen er ferdigprodusert, og distribusjon av ferdigvarer til kunde. Innklagede er enig i at dette skillet i utgangspunktet er relevant, men det avklarer likevel ikke om evalueringspunktet bare omfattet siste transportetappe til innklagedes leveringssteder, eller om det også omfattet flere ledd i distribusjonen av ferdigproduserte og emballerte kontraktsvarer. Uklarheten hadde praktisk betydning for tilbudsutforming, særlig i lys av at leverandørene hadde maksimalt tre A4-sider til å beskrive miljøarbeidet. Innklagede kunne ikke reparere dette ved å, etter tilbudsfristens utløp, bestemme at enkelte distribusjonsledd skulle inngå, mens andre skulle holdes utenfor. En slik avgrensning ville være en etterfølgende presisering av evalueringsgrunnlaget etter at tilbudene var kjent. Det ville ikke gi leverandørene den forutberegneligheten de skulle hatt ved tilbudsutforming. Uklarheten om distribusjonsbegrepets rekkevidde inngår derfor som ett av flere forhold som samlet ga innklagede saklig grunn til å avlyse konkurransen. Innklagede bemerker for øvrig at klager i sitt tilbud så behovet for å definere og avgrense innholdet i punktet «*Mer klimavennlig distribusjon*». Dette understøtter at punktet var uklart.
- (26) Det fremgår ikke klart av konkurranses grunnlaget om de fire angitte punktene under miljøkriteriet var uttømmende. Innklagede erkjenner at de fire punktene måtte anses som uttømmende for evalueringen, og innklagede la derfor til grunn at det var feil å vektlegge forhold som ikke naturlig falt inn under disse punktene. Denne avgrensningen var nødvendig for å kunne gjennomføre en ny evaluering, men viste samtidig at konkurranses grunnlaget ikke hadde gitt en tilstrekkelig klar ramme fra starten av. Hvordan deltemaene under miljøkriteriet skulle vektles og sammenlignes mot hverandre, fremgår heller ikke klart av konkurranses grunnlaget.

Klagenemndas vurdering:

- (27) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder anskaffelse av kjøtt og kjøttprodukter som er en vare. Anskaffelsens verdi er estimert til 44 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.

- (28) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å avlyse konkurransen.
- (29) Det følger av forskriften § 25-4 (1) at oppdragsgiver «*kan*» avlyse konkurransen med øyeblikkelig virkning dersom det foreligger en «*saklig grunn*».
- (30) Hvorvidt kravet om saklig grunn er oppfylt, beror på en konkret helhetsvurdering av omstendighetene på tidspunktet for avlysningen. Både subjektive og objektive omstendigheter kan tas i betraktning i vurderingen, og det må avgrenses mot illojale hensikter, som for eksempel å teste markedet, se HR-2019-1801-A (Fosen-Linjen) avsnitt 86. Høyesteretts kjæremålsutvalg har i Rt. 2001 s. 473 (Concord II) side 482 uttalt at det er tilstrekkelig at avlysningen «*hviler på en fullt ut forsvarlig vurdering fra utbyderens side*», og i Fosen-Linjen avsnitt 88 at det er tilstrekkelig at det foreligger «*reell rettslig usikkerhet, på et punkt som ikke er av bagatellmessig art*».
- (31) Avlysningsretten foreligger frem til kontrakt er inngått, se LB-2008-135286. Terskelen for at det foreligger saklig grunn, og dermed for å ha rett til å avlyse en konkurranse, er relativt lav, jf. LF-2018-82338. Etter kontraktstildelingen øker terskelen noe, men terskelen for når det foreligger saklig grunn er fortsatt ikke særlig høy, se for eksempel LE-2021-185098.
- (32) Avlysningen i denne saken skjedde omtrent én måned etter opprinnelig tildeling, og tre dager etter den omgjorte tildelingen. Tidsforløpet har betydning ved at jo senere avlysningen skjer, desto større krav stilles til at begrunnelsen for og formålet med avlysningen samlet sett er saklig, jf. LE-2021-185098 med videre henvisninger.
- (33) Innklagede har begrunnet avlysningen med at tildelingskriteriet «*Miljø*» var uklart og utformet på en måte som ikke i tilstrekkelig grad var egnet til å identifisere det mest miljøvennlige tilbudet.
- (34) Klagenemnda tar i det følgende stilling til om uklarheter i konkurransegrunnlaget om tildelingskriteriet «*Miljø*», gir saklig grunn til avvisning.
- (35) EU-domstolen har i sin praksis slått fast at konkurransegrunnlaget, herunder tildelingskriteriene, skal utformes klart, presist og utvetydig, slik at alle rimelig opplyste og normalt påpasselige leverandører forstår kriterienes nøyaktige innhold, og fortolker dem på samme måte, se EU-domstolens avgjørelse i sak C-42/13 (Cartiera dell'Adda) avsnitt 44 og C-19/00 (SIAC Construction) avsnitt 42. Dette innebærer at tildelingskriteriene, sammen med konkurransegrunnlaget for øvrig, skal gi korrekt og tilstrekkelig informasjon om anskaffelsen og forhold som har betydning for utforming av tilbudene. Herunder må kriteriene legge opp til en evaluering som sikrer objektivt sammenlignbare tilbud, jf. de grunnleggende prinsippene i loven § 4 og EU-domstolens avgjørelse i C-546/16 (Montte) premiss 31. Klarhetskravet er ikke ansett å være til hinder for at tildelingskriteriene angis på en måte som forutsetter en viss tolkning fra leverandørenes side, jf. klagenemndas avgjørelse i sak 2015/93 avsnitt 55. Det er oppdragsgiver som har risikoen for eventuelle uklarheter i konkurransegrunnlaget, jf. forskriften § 14-1 (5).
- (36) Tildelingskriteriene må også ha «*tilknytning til leveransen*», jf. forskriften § 18-1 (4). Slik tilknytning foreligger når kriteriene legger opp til en vurdering av sterke og svake sider ved ytelsene som tilbys, se klagenemndas avgjørelse i sak 2024/296 avsnitt 17 med videre

henvisninger. Videre følger det av forskriften § 18-1 (5) at tildelingskriteriene ikke må være så skjønnspregede at de gir oppdragsgiveren en «ubegrenset valgfrihet».

- (37) Om et tildelingskriterium er uklart, beror på en tolkning. Ved tolkningen må det tas utgangspunkt i hvordan en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør vil forstå tildelingskriteriet, se Høyesteretts avgjørelse i HR-2025-1098-A (Consto) avsnitt 44-46. Utgangspunktet for tolkningen vil være den objektive forståelsen av ordlyden. Også andre momenter kan være relevante, som for eksempel formålet med anskaffelsen, hva kontrakten går ut på, hvilke dokumentasjonskrav som er satt, og sammenhengen i de ulike bestemmelsene i konkurransegrunnlaget.
- (38) Under tildelingskriteriet «*Miljø*», gjengitt i sin helhet i avsnitt 3, fremgikk det at leverandørene skulle beskrive «*arbeid / tiltak som faktisk pågår, eller som faktisk er planlagt startet opp i avtaleperioden*». Ordlyden tilsier at pågående tiltak og planlagte tiltak i avtaleperioden, hadde like stor relevans under tildelingskriteriet. En slik forståelse passer også dersom ordlyden leses i sammenheng med de angitte evalueringspunktene. Ingen av evalueringspunktene er avgrenset mot hverken pågående eller planlagte tiltak innenfor avtaleperioden. Etter klagenemndas syn må dette ha fremstått klart for en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør. Både pågående og planlagt miljøarbeid og -tiltak innenfor avtaleperioden, legger opp til en vurdering av sterke og svake sider ved levering av kjøtt og kjøttprodukter i et miljøperspektiv. Denne delen av kriteriet er etter klagenemndas syn heller ikke utformet slik at det gir oppdragsgiver en ubegrenset valgfrihet.
- (39) Det første evalueringspunktet under miljøkriteriet var «*Minimere emballasje uten at dette forringer produktet / medfører økt svinn*». Ordlyden «*Minimere emballasje*» tilsier at reduksjon av mengde emballasje ville gi positiv uttelling, så lenge det ikke gikk på bekostning av matens kvalitet eller bidro til økt matsvinn. I konkurransegrunnlaget var det også presisert at avtalen gjaldt storhusholdning med behov for varer i grossiststørrelser, og at det ikke skulle gjøres anbrekk eller tilbys mindre pakningsstørrelser. Miljøkriteriet må leses i lys av denne presiseringen av innklagedes behov. På bakgrunn av presiseringen, må det for en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør ha fremstått klart at tilbud som innebar anbrekk eller mindre pakningsstørrelser, ikke ville premieres under evalueringspunktet «*Minimere emballasje*».
- (40) Videre var «*Mer miljøsmarte forpakninger*» et evalueringspunkt under miljøkriteriet. Ordlyden «*miljøsmarte*» tilsier forhold som gir en positiv miljøeffekt. Det er spesifisert at denne miljøeffekten skal knytte seg til «*forpakninger*». Ordlyden «*forpakninger*» kan omfatte både materialet et produkt er innpakket i, og måten et produkt er innpakket på. Lest i sammenheng med evalueringspunktet «*Minimere emballasje*», er det naturlig å lese «*miljøsmarte forpakninger*» som et evalueringspunkt som knytter seg til hvilket materiale emballasjen er laget av. Isolert sett kan likevel ordlyden «*miljøsmarte forpakninger*» også åpne for at mengde emballasje er relevant under evalueringspunktet. Oppdragsgiver har imidlertid ikke noen plikt til å gi en detaljert beskrivelse av alle forhold som skal vurderes under hvert enkelt underkriterium, se klagenemndas avgjørelse i sak 2020/144 avsnitt 58. Hvorvidt innklagede velger å vurdere mengde emballasje under det første eller andre evalueringspunktet, er etter klagenemndas syn ikke avgjørende for vurderingen av om tildelingskriteriet var tilstrekkelig klart. Det avgjørende er at det må ha fremstått klart for en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør at både type og mengde emballasje var relevant å beskrive under miljøkriteriet.

- (41) Både evalueringspunktet «*Minimere emballasje uten at dette forringer produktet / medfører økt svinns*» og «*Mer miljøsmarte forpakninger*», er direkte relevante for gjennomføringen av kontrakten. Kjøttet og kjøttproduktene må emballeres, og leverandørenes valg av type og mengde emballasje, forteller noe om klima- og miljøutslipp. Klagenemnda finner at det foreligger tilstrekkelig tilknytning mellom denne delen av kriteriet og leveransen. På bakgrunn av den ovenstående tolkningen, er denne delen av kriteriet etter klagenemndas syn heller ikke utformet så skjønnsmessig at det gir oppdragsgiver en ubegrenset valgfrihet.
- (42) Evalueringspunktet «*Mer klimavennlig distribusjon (eks. transport og kjøretøy)*» skulle også vektlegges i evalueringen av miljøkriteriet. Begrepet «*distribusjon*» er ikke nærmere definert i konkurransegrunnlaget utover at «*transport*» og «*kjøretøy*» er nevnt som eksempler. I denne sammenheng tilsier ordlyden «*distribusjon*» måten produktet leveres på. Innklagede har anført at det ikke fremgikk klart hvor grensen gikk for hvilke transport- og håndteringsledd som faktisk skulle inngå i evalueringen. Kontrakten gjaldt ferdigprodusert kjøtt og kjøttprodukter. Kontraktsgjensstanden tilsier at «*distribusjon*» må forstås som distribusjon av ferdigproduserte kjøttprodukter, og at distribusjon av dyr og råvarer derfor ikke er omfattet av evalueringspunktet. For øvrig er ordlyden taus om evalueringspunktet er avgrenset til kun det siste leveringsleddet mellom leverandør og oppdragsgiver. Klagenemnda tolker evalueringspunktet slik at alle håndteringsledd av det ferdigproduserte kjøttproduktet, ville være relevant å beskrive under evalueringspunktet. At innklagede først la til grunn en annen forståelse av evalueringspunktet, innebærer ikke nødvendigvis at tildelingskriteriet var ulovlig uklart. Grunnleggende sett er det en forskjell på feil ved utformingen av konkurransegrunnlaget og feil ved tolkningen og anvendelsen av kravet. Det følger av høyesterettsavgjørelsen i HR-2022-1964-A (Flage Maskin) avsnitt 70, at det avgjørende er hvordan tildelingskriteriet objektivt må forstås. At det er flere mulige tolkninger av et tildelingskriterium, er likevel et moment som indikerer at kravet var uklart. Etter klagenemndas syn er det imidlertid tilstrekkelig klart at evalueringspunktet etterspurte distribusjon av ferdigproduserte produkter, og at alle håndteringsledd av ferdigprodusert kjøtt var omfattet. Måten kjøttproduktene transporteres på, er direkte relevant for vurderingen av klima- og miljøutslipp, og klagenemnda finner at det foreligger tilstrekkelig tilknytning til anskaffelsen. Evalueringspunktets formulering gir heller ikke innklagede en ubegrenset valgfrihet.
- (43) Innklagede har erkjent at miljøkriteriet angir en uttømmende liste over hvilke elementer som inngår i evalueringen, og at opprinnelig tildeling var beheftet med feil som følge av at også andre forhold var vektlagt. Det fremgikk av miljøkriteriet at «*[d]et oppdragsgiver vil vektlegge i evalueringen, og det denne besvarelsen bør inneholde informasjon om, er følgende*». Deretter var de fire evalueringspunktene opplistet. På bakgrunn av dette, må det etter klagenemndas syn ha fremstått klart for en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør at listen over evalueringspunkter var uttømmende.
- (44) Til innklagedes anførsel om at det var uklart hvordan evalueringspunktene under miljøkriteriet skulle vektes og sammenlignes mot hverandre, bemerker klagenemnda at oppdragsgiver ikke har noen plikt til å oppgi vektning av underkriteriene, jf. forskriften § 18-1 (6) og EU-domstolens sak C-226/09 avsnitt 43, samt klagenemndas avgjørelse i sak 2023/1169 avsnitt 45. Den konkrete vektningen av underkriteriene må likevel være innenfor det som anses forutberegnelig, jf. anskaffelsesloven § 4. I konkurransegrunnlaget fremgikk at det ved evalueringen av miljøkriteriet ville bli gjort «*en innkjøpsfaglig samlet vurdering av beskrevet løsning*». Det var derfor forutberegnelig for leverandørene at de fire evalueringspunktene ville inngå i en helhetlig skjønnsmessig

vurdering. Etter klagenemndas syn må dette også gjelde for hvilken uttelling som skulle gis for målbare og dokumenterte tiltak, sammenlignet med mer generelle beskrivelser av miljøarbeid.

- (45) Klagenemnda kan heller ikke se at kriteriene ikke gir klare nok rammer for skjønnsutøvelsen, og henviser til gjennomgangen av de enkelte evalueringspunktene ovenfor. Det var presisert at leverandørene i besvarelsen skulle vedlegge *«en beskrivelse av sitt miljøarbeid som er relevant for denne avtalen»*, og at besvarelsen burde inneholde informasjon om de fire evalueringspunktene. Det må derfor ha fremstått klart for en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør at det var beskrivelsen av leverandørens miljøarbeid på disse punktene, som skulle evalueres. Innklagedes anførsel ikke frem.
- (46) På bakgrunn av det ovennevnte finner nemnda at tildelingskriteriet *«Miljø»* ikke var uklart utformet. Klagenemnda bemerker også at det ikke er noen holdepunkter for at innklagede som følge av utformingen av kriteriet, ikke har mottatt tilbud som svarer til deres behov med anskaffelsen, eller at konkurransen på annet vis er forfeilet. Konkurransen resulterte tvert imot i at to tilbud ble evaluert og kontrakt ble tildelt, slik at konkurransen tilsynelatende endte med et tilfredsstillende resultat som dekket innklagedes behov. Begge leverandørenes tilbud inneholdt beskrivelser av hvert evalueringspunkt. Selv om miljøkriteriet åpnet for skjønn, var det derfor likevel mulig for innklagede å sammenligne tilbudene og å vurdere dem opp mot tildelingskriteriet.
- (47) Klagenemnda har på denne bakgrunn kommet til at de forholdene innklagede har vist til, ikke gir saklig grunn til å avlyse konkurransen, og at det på dette punktet heller ikke forelå noen reell rettslig usikkerhet knyttet til holdbarheten av prosessen. Innklagede har dermed brutt forskriften § 25-4 (1) ved å avlyse konkurransen.
- (48) Bruddet gir grunnlag for tilbakebetaling av klagegebyr, jf. klagenemndsforordningen § 13.

Konklusjon:

Ålesund kommune har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å avlyse konkurransen uten å ha *«saklig grunn»*, jf. forskriften § 25-4 (1), basert på en forståelse om at konkurransegrunnlaget var uklart.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Elisabeth Wiik

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur