



## Klagenemnda for offentlige anskaffelser

**Saken gjelder:** Avvisning av leverandør.

*Innklagede gjennomførte en åpen tilbudskonkurranse for anskaffelse av VA-infrastruktur til ny skole og nytt helsesenter i Karasjok. Klager ble først tildelt kontrakten, men ble så avvist på grunn av manglende oppfyllelse av et kvalifikasjonskrav. Klager anførte at innklagede hadde brutt regelverket ved å avvise klager. Klagenemnda fant ikke grunnlag for å tilsidesette innklagedes vurdering. Klagers anførsel førte ikke frem.*

### Klagenemndas avgjørelse 9. september 2024 i sak 2024/0217

**Klager:** LP Entreprenør AS

**Innklaget:** Karasjok kommune

**Klagenemndas**

**medlemmer:** Tarjei Bekkedal, Sverre Nyhus og Christina Paludan Melson

**Bakgrunn:**

- (1) Karasjok kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 8. august 2023 en åpen tilbudskonkurranse for anskaffelse av VA-infrastruktur til ny skole og nytt helsesenter i Karasjok. Tilbudsfrist var etter utsettelse satt til 15. september 2023.
- (2) I konkurransegrunnlaget var det angitt at dokumentasjon til kvalifikasjonskrav merket med (\*) skulle leveres som egenerklæring. Videre var det presisert følgende:

*«Egenerklæringen skal fungere som foreløpig dokumentasjon på at kvalifikasjonskravene er oppfylt, og at det ikke foreligger avvisningsgrunner.*

*[...]*

*Før oppdragsgiver tildeler kontrakten, skal den leverandøren som oppdragsgiveren vil tildele kontrakt, legge frem oppdatert dokumentasjon for de forholdene han tidligere bare har lagt frem egenerklæring om. Leverandøren trenger ikke legge frem dokumentasjon som oppdragsgiveren har mulighet til å fremskaffe fra offisielle registre.»*

- (3) Ett av kravene til tilbydernes tekniske og faglige kapasitet var at leverandørene skulle ha «Et miljøstyrings-system som tilfredsstiller NS-ISO 14001». Dette skulle dokumenteres med en «Redegjørelse for foretakets miljøstyringssystem (\*)».
- (4) Innklagede mottok tilbud fra tre leverandører innen tilbudsfristen, herunder fra CSP AS og LP Entreprenør AS (heretter *klager*).
- (5) Av klagers tilbud fremgikk følgende om miljøstyringssystem:

*«LP Entreprenør bruker Smartdok og SmartMEF som tilfredsstiller NS-ISO 14001»*

**Postadresse:**

Postboks 511 Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse:**

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

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

- (6) Den 3. oktober 2023 ble klager kontaktet av innklagede med forespørsel om å oversende dokumentasjon for oppfyllelse av flere kvalifikasjonskrav. Blant annet ble klager bedt om å oversende «Redegjørelse for foretakets miljøstyringssystem. (F.eks. innholdsfortegnelse og kort beskrivelse av systemet)».
- (7) Klager besvarte henvendelsen 4. oktober 2023, og hadde da lagt ved en fil som inneholdt «Orientering om SmartMEF».
- (8) Den 20. oktober 2023 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt klager.
- (9) Den 31. oktober 2023 påklaget CPS AS tildelingen av kontrakten til klager, med påstand om at klager ikke hadde dokumentert oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om miljøledelsessystem. Innklagede tok klagen til følge.
- (10) Innklagede etterspurte så i flere omganger dokumentasjon om klagers miljøledelsessystem, slik at innklagede kunne vurdere om dette var tilstrekkelig til å oppfylle kravet. Henvendelsene ble sendt 31. oktober, 3. november og 14. november 2023. Klager besvarte henvendelsene henholdsvis 31. oktober, 6. november, 17. november og 22. november 2023. I oversendelsene oversendte klager flere dokumenter som var hentet fra SmartMEF dokumentbibliotek, herunder et dokument med tittel «Dokumentasjon på intern gjennomgang av foretakets system – sentral godkjenning». Dette dokumentet ble første gang oversendt den 6. november 2023.
- (11) Av dette dokumentet fremgikk det følgende:
- «Systemet ble gjennomgått internt og oppdatert sist gang (dato): 4.11.2023. [...]*
- Vi har tilpasset vårt KS/HMS-systemet og innarbeidet kravene til ISO 9110:2015 og ISO 14001:2015. Denne implementering, innarbeiding og dokumentasjon fremgår av dokumentene: 0101-001 D Informasjon om bedriften, 0101-002 D Orientering om SmartMEF, 0101-020 D Samsvarserklæring – ISO 9001:2015, og 0101-021 D Samsvarserklæring – ISO 14001:2015.»*
- (12) Den 21. desember 2023 ble klager muntlig informert om at de var avvist fra konkurransen. Klager påklaget avvissingsbeslutningen den 3. januar 2024. Innklagede besvarte klagen 18. januar, og tok den ikke til følge. Samme dag avviste innklagede klager fra konkurransen ved skriftlig meddelelse, med den begrunnelse at klager ikke oppfylte kvalifikasjonskravet om miljøstyringssystem.
- (13) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 12. februar 2024.
- (14) Nemndsmøte i saken ble avholdt 2. september 2024.

#### **Anførsler:**

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

- (15) Innklagede har brutt regelverket ved å avvise klager fra konkurransen. Kvalifikasjonskravet er oppfylt, da klager har et miljøledelsessystem som tilfredsstiller NS-ISO 14001. Dette var dokumentert i tilbudet ved egenerklæring.

- (16) Innklagede gjennomførte en lovlig vurdering av klagers oppfyllelse av kvalifikasjonskravene da klager ble tildelt kontrakten. Det var derfor ikke adgang til å omgjøre tildelingsbeslutningen og avvise klager.
- (17) Dokumentasjonskravet for miljøstyringssystem var i konkurransegrunnlaget merket med (\*), noe som innebar at det var tilstrekkelig å levere en egenerklæring på tilbudstidspunktet. Dette har klager levert i tilbudet. Videre har innklagede i konkurransegrunnlaget lagt opp til at den leverandøren innklagede ønsker å tildele kontrakt til, skal fremlegge «*oppdatert dokumentasjon*» for de forholdene det tidligere bare er levert egenerklæring om. Dette må derfor tolkes slik at det skal oversendes dokumentasjon som bekrefter at leverandøren stadig har et miljøstyringssystem som tilfredsstiller ISO 14001. Det kan ikke stilles veldig strenge krav til omfanget og innholdet av denne ettersendte dokumentasjonen. Det må være tilstrekkelig at dokumentasjonen gir en kort beskrivelse av systemet, og en angivelse av innholdet i systemet. Oppfyllelse av kvalifikasjonskravet var derfor tilstrekkelig dokumentert allerede ved oversendelse av dokumentet «*Orientering om SmartMEF*».
- (18) I alle tilfeller har klager dokumentert oppfyllelse av kvalifikasjonskravet ved oversendelse av dokumentasjon 6. november 2023. Gjennom denne dokumentasjonen er det bevist at klager har tilpasset sine systemer slik at kravene i ISO 14001 er tilfredsstilt. Dokumentet inneholder også dokumentasjon på intern gjennomgang, og viser dermed at systemet er gjenstand for jevnlig kontroll og revisjon. At innklagede hevder at den oversendte dokumentasjonen ikke viser at klager har implementert et miljøledelsessystem, er direkte feil. Dersom dette skulle være riktig, har innklagede lagt til grunn et strengere innhold i kvalifikasjons- og dokumentasjonskravet enn hva som kan tolkes ut fra en objektiv forståelse av ordlyden. Dette vil i så fall være i strid med de grunnleggende kravene i anskaffelsesloven § 4. At redegjørelsen må inneholde de punkter innklagede har vist til, kan ikke utledes av en naturlig tolkning av konkurransegrunnlaget.
- (19) Innklagede kan ikke høres med at den aktuelle dokumentasjonen ikke er sett eller mottatt, da dokumentasjonen er sendt per e-post til korrekte mottakere ved flere anledninger. At klager har iverksatt en sertifiseringsprosess, etter innklagedes anmodning, er helt uten betydning for oppfyllelsen av kvalifikasjonskravet. At en slik prosess ble startet etter tilbudsfristen, kan ikke tas til inntekt for at kvalifikasjonskravet ikke var oppfylt.
- (20) Ut over dette fremstår innklagedes opptreden i forbindelse med klageprosessen som klanderverdig. Det vises særlig til at henvendelser ikke blir besvart, dokumenter overses gjentatte ganger og at klager blir muntlig orientert om avvisningen fra konkurransen, flere uker før en skriftlig avvisningsmeddelelse mottas. Innklagede hadde derfor en forutinntatt oppfatning om at klager måtte avvises fra konkurransen, enten på uriktig eller mangelfullt grunnlag.
- (21) Det bes om at klagenemnda uttaler seg om grunnlaget for erstatning.

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

- (22) Det bestrides at regelverket er brutt. Det er tillatt å endre en tildelingsbeslutning frem til kontrakt er inngått, dersom denne er gjort i strid med forskriften. I denne saken ble klager først vurdert å oppfylle kvalifikasjonskravet, noe som var feil. Det var derfor anledning til å rette feilen, og det forelå plikt til å avvise klager fra konkurransen.

- (23) Klager har ikke dokumentert at kvalifikasjonskravet er oppfylt. Når det ikke forelå sertifisering, måtte det fremlegges en redegjørelse for å vise oppfyllelse av kravet. For at et miljøstyringssystem skal være etablert, må virksomheten som minimum ha noen mål for miljøarbeidet og rutiner som sikrer dokumentasjon av måloppnåelsen. I tillegg må redegjørelsen beskrive systemarbeid eller etablering av rutiner, samt beskrivelse av miljøsystemet og hvordan dette er bygget opp.
- (24) Klager har ikke synliggjort gjennom sin redegjørelse at virksomheten har systematisert sitt miljøstyringssystem gjennom for eksempel nedskrevne mål for å begrense ytre miljøpåvirkning, rutiner eller metodikk for kontinuerlig forbedring eller måling av resultatoppnåelse, formelt system for miljøstyring, årlig miljøhandlingsplan og oppfølging av denne, årlig miljørapport som inneholder miljøregnskapet og vurdering av dette, samt at de ansatte er kjent med systemet og vet hvordan det skal benyttes. Det er dermed ikke fremlagt en redegjørelse for hvordan miljøstyringssystemet fungerer, eller at det er etablert i foretaket. Kvalifikasjonskravet kan derfor ikke anses oppfylt.
- (25) Den oversendte dokumentasjonen er kun diverse sider fra dokumentarkivet til SmartMEF, og er heller ikke tilstrekkelig for å vise at et eventuelt miljøstyringssystem er implementert. Dette til tross for en rekke forespørsler om dokumentasjon fra innklagedes side. Det var ikke mulig å vurdere om klagers system var tilsvarende ISO 14001. I tillegg er de oversendte kopiene av SmartMEFs dokumentarkiv datert 6. november 2023 som er 52 dager etter tilbudsfristens utløp den 15. september 2023. Kvalifikasjonskravene må være oppfylt ved tilbudsfristens utløp.
- (26) Ved å igangsette sertifiseringsprosess den 17. november 2023 har klager bekreftet at de ikke hadde tilfredsstillende miljøstyringssystem ved tilbudsfristens utløp. Ettersending av dokumenter kan ikke medføre at tilbudet forbedres. I tillegg har en rekke av meldingene klager viser til, med oversendelse av dokumentasjon, ikke vært mottatt hos riktig representant hos innklagede.

#### **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 VA-infrastruktur til ny skole og nytt helsesenter i Karasjok som er en bygge- og anleggsanskaffelse. Anskaffelsens verdi var ikke angitt i konkurransedokumentene. De innkomne tilbudene var imidlertid på mellom omtrent 17,5 millioner kroner ekskl. mva. og 19,5 millioner kroner ekskl. mva. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser av 17. juni 2016 nr. 73 følger anskaffelsen forskrift om offentlige anskaffelser av 12. august 2016 nr. 974 del I og del II, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (28) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede hadde anledning til å omgjøre tildelingsbeslutningen.
- (29) Det følger av forskriften § 10-1 (3) at dersom oppdragsgiver finner at beslutningen om valget av leverandør er i strid med forskriften, kan beslutningen «*omgjøres frem til kontrakten er inngått*».
- (30) Innklagede omgjorde tildelingsbeslutningen da innklagede fant at klager, som opprinnelig var tildelt kontrakten, ikke oppfylte kvalifikasjonskravet til miljøstyringssystem. Spørsmålet er derfor om innklagede hadde plikt til å avvise klager.

- (31) Det følger av forskriften § 9-5 (1) bokstav a) at oppdragsgiver «skal» avvise en leverandør «som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene».
- (32) Ved fastleggelsen av innholdet i et kvalifikasjonskrav skal det tas utgangspunkt i hvordan en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør vil forstå kravet, se for eksempel HR-2022-1964 *Flage Maskin*, avsnitt 51. Det nærmere innholdet av kvalifikasjonskravet må fastlegges på bakgrunn av kravets ordlyd. Det vil videre kunne være nødvendig å se hen til det tilhørende dokumentasjonskravet, konkurransegrunnlaget for øvrig, og hva kontrakten konkret går ut på, jf. eksempelvis klagenemndas avgjørelse i sak 2021/508, avsnitt 52.
- (33) Det aktuelle kvalifikasjonskravet stilte krav om at leverandøren hadde et «miljøstyrings-system som tilfredsstiller NS-ISO 14001». Dette skulle dokumenteres ved en «Redegjørelse for foretakets miljøstyringssystem (\*)». Stjernemarkeringen indikerte at det i tilbudet kun skulle leveres en egenerklæring om at kravet var oppfylt, som ville fungere som foreløpig dokumentasjon. Dokumentasjon på at kravet var oppfylt skulle først ettersendes av valgt leverandør når innklagede hadde evaluert tilbudene og funnet ut hvilken leverandør de ville tildele kontrakten til. Innklagede ville da vurdere om valgte leverandør oppfylte kvalifikasjonskravet eller ikke. Det var altså ikke et krav at leverandørene skulle være ISO 14001 sertifisert. En slik sertifisering ville imidlertid dokumentert at leverandøren oppfylte kravet. Dersom slik sertifisering ikke forelå, kunne leverandørene dokumentere oppfyllelse av kravet ved å levere en redegjørelse som viste at de hadde et miljøstyringssystem som tilfredsstilte NS-ISO 14001.
- (34) For å evaluere om leverandørene oppfylte kravet, måtte innklagede så sammenligne den mottatte dokumentasjonen med kravene til ISO 14001, og vurdere om leverandørens miljøstyringssystem tilfredsstilte ISO 14001, slik kvalifikasjonskravet krever. Redegjørelsen måtte altså være tilstrekkelig til å gi innklagede grunnlag for å gjennomføre en slik sammenligning.
- (35) Klager har anført at det vil være tilstrekkelig å levere en redegjørelse som bekrefter at klager har et miljøstyringssystem som tilfredsstiller ISO 14001, ved å levere en kort beskrivelse av systemet og en angivelse av innholdet i systemet.
- (36) Klagenemnda er ikke enig i dette. Et miljøstyringssystem regulerer hvordan en virksomhet arbeider med å begrense sin ytre miljøpåvirkning. ISO 14001 er et tredjepartssystem som krever at virksomheten har miljømål som er forankret i ledelsen, rutiner som bidrar til oppfyllelse av miljømålene, og metodikk for kontinuerlig forbedring. Nemnda har vanskelig for å se at en kort beskrivelse av systemet og angivelse av innholdet i systemet kan gjøre innklagede i stand til å vurdere om dette foreligger. Videre mener nemnda at for å være et system, må virksomheten ha sikret notoritet ved at systemet kommer til uttrykk i et eller flere dokumenter der miljømål, rutiner og eventuell metodikk for forbedring fremgår.
- (37) Det er på det rene at klager ikke var sertifisert etter ISO 14001 på tilbudstidspunktet. Klager har iverksatt prosess for å bli sertifisert i etterkant av tilbudsfristen. Klagenemnda er enig med klager i at dette ikke kan tas til inntekt for at klager ikke oppfylte kvalifikasjonskravet på tilbudstidspunktet. Spørsmålet i det videre er derfor om klager har levert dokumentasjon som godtgjorde at klager hadde et miljøstyringssystem som tilfredsstilte ISO 14001 på tilbudstidspunktet.

- (38) Klager har anført at det er oversendt dokumentasjon til innklagede ved flere anledninger, og har vist til at dokumentet med tittel «*LP Entreprenør AS – ISO 9001 og 14001*» i hvert fall var tilstrekkelig for å dokumentere oppfyllelse av kvalifikasjonskravet. Innklagede har på sin side vist til at den oversendte dokumentasjonen kun inneholder diverse sider fra SmartMEFs dokumentarkiv, og derfor ikke er tilstrekkelig til å dokumentere at klager oppfyller kvalifikasjonskravet. Ifølge innklagede var det ikke mulig å gjøre en sammenligning av klagers miljøstyringssystem opp mot ISO 14001 basert på den mottatte dokumentasjonen.
- (39) I dokumentet «*Dokumentasjon på intern gjennomgang av foretakets system – sentral godkjenning*» som er oversendt innklagede, fremgikk det blant annet at klager hadde tilpasset sitt kvalitetssikrings/HMS-system og innarbeidet krav til ISO 9001:2015 og ISO 14001:2015. Ifølge dokumentet fremgikk implementeringen, innarbeidingen og dokumentasjonen av disse standardene av dokumentene «*Informasjon om bedriften*», «*Orientering om SmartMEF*», «*Samsvarserklæring – ISO 9001:2015*» og «*Samsvarserklæring – ISO 14001:2015*». Ytterligere var også dokumentene «*Miljøkartlegging*», «*Miljøaspekter*», «*Gjennomføring av prosjekt og oppdrag*», og «*Oppfølging av uønskede hendelser og avvik*» oversendt innklagede.
- (40) I samsvarserklæringen for ISO 14001 er det opplyst at «*Bedriften arbeider i henhold til kravene i ISO 14001:2015. De ulike kravene er dokumentert i vårt Kvalitet-/HMS-system jamfør følgende samsvarsmatrise*». Videre var det oppstilt en tabell med en rekke krav, hvor klager hadde svart «*Ja*» på at dette var implementert, i tillegg til referanser til andre deler av dokumentbiblioteket. Ut over dette gav ikke dokumentet konkrete opplysninger om miljømål, rutiner og eventuelt metodikk for forbedring.
- (41) I dokumentet om miljøkartlegging var det oppstilt en rutine samt ansvarsfordeling for kartleggingsprosessen. På en rekke av trinnene var det henvist til dokumentet om miljøaspekter. Dette dokumentet inneholdt en liste over forhold som viser hvordan klagers drift kan påvirke ytre miljø. Dokumentene viser imidlertid ikke noe ytterligere om kartleggingen er implementert i bedriften, og om bedriften hadde satt seg målsettinger basert på disse.
- (42) Slik saken er opplyst for klagenemnda, finner nemnda derfor ikke grunnlag for å tilsidesette innklagedes vurdering av den leverte dokumentasjonen, og avgjørelsen om at klager dermed ikke oppfylte kvalifikasjonskravet. Klagers anførsel fører ikke frem.
- (43) Innklagede hadde dermed plikt til å avvise klager fra konkurransen, jf. § 9-5 (1).
- (44) Beslutningen om å tildele kontrakt til klager var dermed i strid med forskriften, og innklagede kunne omgjøre tildelingsbeslutningen, jf. § 10-1 (3).
- (45) Klagers anførsel fører ikke frem.

### **Konklusjon:**

Karasjok kommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Tarjei Bekkedal

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*