



## Klagenemnda for offentlige anskaffelser

**Saken** Ettersending og supplering. Tilbudsevaluering.  
**gjelder:**

*Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av en generalentreprise for etablering av ny Garnisonshall på Akkasæter. Klager anførte at avklaringene innklagede gjennomførte under konkurransen var ulovlig på flere grunnlag. Klager anførte videre at innklagede hadde foretatt en ulovlig tilbudsevaluering. Ingen av klagers anførsler førte frem.*

### Klagenemndas avgjørelse 29. april 2025 i sak 2025/0424

**Klager:** Peab Bygg AS

**Innklaget:** Forsvarsbygg

#### Klagenemndas

**medlemmer:** Hallgrim Fagervold, Sverre Nyhus og Hanne S. Torkelsen

#### Bakgrunn:

- (1) Forsvarsbygg (heretter *innklagede*) kunngjorde 7. januar 2025 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av en generalentreprise for etablering av ny Garnisonshall på Akkasæter. Anskaffelsens verdi ble ikke oppgitt i kunngjøringen. Tilbudsfrist var 14. januar 2025.
- (1) Kontrakt skulle tildeles basert på følgende tildelingskriterier:

| Tildelingskriterium                                                                                                                                                                                            | Vekt | Dokumentasjonskrav                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Pris</b>                                                                                                                                                                                                    | 70 % | Vedlagt prisskjema:<br>(...)                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Miljø:</b><br>Lavest mulig klimagassberegninger for utvalgte bygningsdeler.<br>Leverandører får uttelling om de bruker byggematerialer med lavere klimagassutslipp enn Forsvarsbyggs oppgitte minimumskrav. | 20 % | Leverandøren skal legge ved ferdig utfylt skjema<br><br>« <b>Vedlegg til Del I – A – Materialer og utslippsfaktorer</b> ».<br><br>I listen over materialer skal leverandøren fylle ut tilbudt utslippsfaktor og <u>legge inn lenke til tilbud EPD</u> . |
| <b>Kvalitet</b> – CV for PL, BL, Miljø                                                                                                                                                                         | 10 % | Tilbyder vil bli evaluert på tilbudt kompetanse på prosjektleder (PL), byggeleder (BL) og miljøansvarlig for prosjektet. Dokumentasjon på tilbudt                                                                                                       |

**Postadresse:**

Postboks 511 Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse:**

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

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

|  |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  | <p>kompetanse vil være innsendelse av CV for PL, BL og Miljø.</p> <p><b><u>Forsvarsbyggs vedlagte CV-mal skal benyttes. Se «vedlegg til Del I – A – CV-mal».</u></b></p> <p>CV skal vise utdannelse og relevant erfaring og referanseprosjekter. Det skal trekkes frem maksimalt 3 referanseprosjekter som vil bli evaluert basert på overføringsverdi til arbeidene som skal gjennomføres i dette prosjektet.</p> |
|--|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

- (2) Det fulgte av konkurransegrunnlagets del I punkt 6.3 *Evaluering av Miljø (Klimagassberegninger)* at:

*«Det fremgår av vedlagt dokument «Vedlegg til Del I - Materialer og utslippsfaktorer» hvilke utvalgte bygningsdeler som inngår i evalueringen. Leverandør vil bli evaluert på tilbudt klimagassutslipp, og hvor leverandør med lavest tilbudt utslipp vil få 10 poeng, og øvrige leverandører poengsettes i forhold til denne utslippssummen. Samlet utslipp lik eller høyere enn Forsvarsbygg oppstilte minimumskrav, vil få 0 poeng.*

*Poengfastsettelsen vil gi en forholdskalet poengsum basert på laveste tilbudte klimagassutslipp».*

- (3) Det fulgte av konkurransegrunnlaget del I punkt 6.4 *Evaluering av kvalitet (CV for PL, BL og Miljø)* at:

*«Det vil bli satt poeng fra 0 til 10 poeng på dette kriteriet. Tilbudt kompetanse på PL, BL og Miljø vil ha samme vekt i vurderingen. Relevante referanseprosjekter vil få særlig vekt i evalueringen av tildelingskriteriet».*

- (4) Av konkurransegrunnlagets del I punkt 6.5 *Begrunnelse for klima- og miljøhensyn* fulgte det at:

*«I denne anskaffelsen er det satt krav til klimagassberegninger av utvalgte bygningsdeler, gjennom vedlegg til Del I – Materialer og utslippsfaktorer. Gjennom kravet om klimagassberegning av utvalgte bygningsdeler, vil tilbyder få uttelling for om de bruker byggematerialer med lavere klimagassutslipp enn Forsvarsbyggs minimumskrav. Dette vil medføre at tilbydere som leverer ett enda bedre bygg med bedre EPD på byggematerialer enn minimum vil komme bedre ut i konkurransen».*

- (5) I dokumentet «Vedlegg til Del I - Materialer og utslippsfaktorer» som skulle dokumentere tildelingskriteriet «Miljø» skulle leverandørene blant annet oppgi «Tilbudt EPD (henvisning til EPD-navn og EPD-nummer, vedlagt tilbudet)» for de ulike materialene. I den nærmere beskrivelsen i skjemaet fulgte det at:

*«Klimagassutslipp i kolonne G er basert på klimagassutslipp fra produktstadiet A1-A3. Materialvalg dokumenteres ved bruk av EPD (dvs. datakvalitet på nivå 1 iht. NS 3720) eller tilsvarende.*

*(...)*

*Hvis leverandøren tilbyr feil material m/EPD vil oppdragsgiver endre oppgitt verdi til referanseverdi. Oppdragsgiver oppfordrer leverandøren om å stille spørsmål dersom det er usikkert hvilke materialer som er forespurt*

*Kilder:*

*Betong B30 – Lavkarbonbetong klasse B (2019,NB37) 230 kg CO2e/m3*

*Betong B35 – Lavkarbonbetong klasse B (2019,NB37) 280 kg CO2e/m3».*

- (6) *Av konkurransegrunnlaget del I punkt 10 ble det fremhevet at «Vedlegg til Del I - Materialer og utslippsfaktorer» skulle innleveres i «komplett utfylt stand». Videre fulgte det at «Det er svært viktig at leverandøren leverer all etterspurt dokumentasjon. I motsatt fall risikerer man å bli avvist fra konkurransen».*
- (7) *Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede fire tilbud, herunder fra Peab Bygg AS (heretter klager) og Storegga Entreprenør AS. Ingen av leverandørene ble avvist.*
- (8) *Storegga Entreprenør AS sendte inn betongresept for B30M60 D20 Lavkarbon A og B35MF45 D20 Lavkarbon. I følgeskrivet for miljøkriteriet i Storegga Entreprenør AS sitt tilbud fulgte det at:*

*«For fabrikkblandet betong så er det ikke publisert EPD for alle resepter. Det er derfor vedlagt resepter for lavkarbon A for B30 og B35. GWP total (A1-A3) kommer frem av disse reseptene. [Sladdet] har bekreftet at de kan publisere EPD for disse reseptene dersom dette skulle bli nødvendig».*

- (9) *Den 29. januar 2025 klokken 08.43 sendte innklagede følgende forespørsel om ettersendelse av dokumentasjon til Storegga Entreprenør AS:*

*«Gjennom kontroll av EPD-skjema, ser vi at dere skriver i vedlegg "miljøkrav - Følgeskriv" at for fabrikkblandet betong så er det ikke publisert EPD for alle resepter ... og at [sladdet] har bekreftet at de kan publisere EPD for disse reseptene dersom dette skulle bli nødvendig.*

*For å kunne gjøre en tilstrekkelig kontroll av mottatte EPD-skjema, ber vi dere med dette om å ettersende EPD for disse reseptene».*

- (10) *Storegga Entreprenør AS svarte følgende på spørsmålet samme dag klokken 15.05:*

*«Vedlagt er EPD for B30 Lavkarbon A og B35 Lavkarbon A Det er noen mindre avvik på reseptene i forhold til reseptene som var vedlagt anbudet. Har oppdatert skjemaet slik at utslippene korresponderer med EPDene».*

- (11) Den 14. februar 2024 ble leverandørene informert i meddelelsesbrevet om at kontrakt var tildelt Storegga Entreprenør AS (heretter *valgte leverandør*). Klager var rangert som nummer to. Poengene fordelte seg følgende for klager og valgte leverandør:

| Tilbyder                | Pris (70 %) | Miljø (20 %) | Kvalitet (10 %) | Total evalueringsscore |
|-------------------------|-------------|--------------|-----------------|------------------------|
| Storegga Entreprenør AS | 9,9         | 10           | 10              | 9,98                   |
| Peab Bygg AS            | 10          | 9,9          | 9,5             | 9,93                   |

- (12) For evalueringen av tildelingskriteriet «Miljø» fremgikk det følgende av meddelelsesbrevet:

*«Gjennom kontrollregninger av mottatte tilbud, er det blitt avdekket regnefeil hos samtlige leverandører på enkelte poster i skjemaet. Kontrollregninger har blitt gjennomført av flere ledd internt i Forsvarsbygg.*

*Alle leverandører har også levert mangelfullt på posten «Gulvbelegg», da samtlige tilbydere kun har oppgitt EPD for deler av gulvbeleggsystemet.*

*For å kunne beregne totalt tilbudt klimagassutslipp for posten, er det nødvendig at alle elementene som inngår i posten «gulvbelegg» er oppgitt, herunder primer, sealer, bindemiddel, blandingsforhold m.m. Med andre ord, en EPD for et komplett gulvbeleggsystem.*

*I vedlegget «Materialer og utslippsfaktorer» er det blitt brukt eksempler på gulvbeleggsystem «Acrylikon eller lignende», med oppgitt kilde fra «One-Click LCA, Acrylic Self levelling flooring system.» Dette er eksempel på et komplett system som inkluderer alle nødvendige komponenter nødvendig for å kunne evaluere det totale utslippet i posten.*

*Grunnet dette, har alle leverandører blitt satt til referanseverdi på 33 023 kg CO<sub>2</sub>-ekv. på posten «Gulvbelegg». Dette gjøres i tråd med beskrivelsen i vedlegg «Material og utslippsfaktor», som fastsetter følgende føringer: «Hvis leverandører tilbyr feil material m/EPD vil oppdragsgiver endre oppgitt verdi til referanseverdi. Oppdragsgiver oppfordrer leverandøren o' 'm å stille spørsmål dersom det er usikkert hvilke materialer som er forespurt.»*

*Etter gjennomført kontrollregning, er det **Storegga Entreprenør AS** som leverte det tilbudet med lavest tilbudt klimagassutslipp [kg CO<sub>2</sub>-ekv]».*

- (13) For evalueringen av klagers «CV for miljøressurs for prosjekter» for tildelingskriteriet «Kvalitet» fulgte det at:

*«Peab Bygg AS har også tilbudt en svært godt kvalifisert ressurs. Ressursen har 3 års erfaring som miljørådgiver, noe som på samme måte som med Storegga, trekker scoren noe ned i den totale vurderingen. Likevel viser ressursen god erfaring med prosjekter av tilsvarende størrelse og kompleksitet, og de to oppgitte referanseprosjektene viser høy overføringsverdi. Ressursen har en sivilingeniørgrad innen energi, klima og miljø, samt flere relevante kurs, noe som gir positiv uttelling. Mangelen på et tredje referanseprosjekt fører imidlertid til et mindre trekk».*

- (14) Klager klaget på tildelingsbeslutningen 20. februar 2025.
- (15) Innklagede fastholdt tildelingsbeslutningen 26. februar 2025.
- (16) Klager opprettholdt klagen på tildelingsbeslutningen 27. februar 2025, og ba om avklaring om innklagede aksepterte en prioritert behandling av saken hos klagenemnda.
- (17) Innklagede fastholdt tildelingsbeslutningen 28. februar 2025, og bekreftet samtidig at kontraktsinngåelse avventes til klagenemnda har behandlet klagen. Saken er derfor gitt prioritert behandling.
- (18) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 6. mars 2025. Klagebehandling startet 10. mars 2025, jf. klagenemndsforordningen § 13.
- (19) Nemndsmøte i saken ble avholdt 28. april 2024.

### **Anførsler:**

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

- (20) Innklagede har foretatt ulovlige avklaringer med valgte leverandør i strid med forordningen § 23-5, ved å tillate at valgte leverandør fikk endre og forbedre tilbudet sitt etter tilbudsfristen. Innklagede skulle ved mangel på dokumentasjon for EPD for betong i evalueringen tatt utgangspunkt i referanseverdiene for betonggruppene B30 og B35, og ikke tillatt ettersendelse av EPD-skjemaer med endret resept på betongen.
- (21) For det første var avklaringen ulovlig, ettersom konkurransegrunnlaget oppstilte et ubetinget krav om at EPD-dokumentasjonen måtte vedlegges tilbudet, og ikke kunne ettersendes. Dette understrekes av formuleringene i konkurransegrunnlaget om at det er «*svært viktig at leverandøren leverer all etterspurt dokumentasjon*», og ved at utslippskjemaet hvor tilbudt EPD skulle oppgis, skulle innleveres i «*komplett utfyllt stand*».
- (22) For det andre har innklagede handlet i strid med likebehandlingsprinsippet. Innklagede har håndtert mangler i EPD-dokumentasjon knyttet til gulvbelegg ved å legge til grunn de oppgitte referanseverdiene i konkurransegrunnlaget. Tilsvarende skulle tilbudt betong uten link til EPD blitt evaluert med referanseverdiene.
- (23) For det tredje medførte avklaringen at valgte leverandør i realiteten fikk inngi et nytt tilbud. Valgte leverandør oppga i sitt opprinnelige tilbud betong av typen B30 og B35 som det ikke forelå EPD for. Valgte leverandør oppga dermed utslippsfaktorer for disse betongtypene uten å dokumentere eller verifisere tallene. Konsekvensen var at innklagede ikke hadde grunnlag for å gi uttelling for miljøegenskaper ved disse materialene. Videre bekreftet ikke den ettersendte EPD-en de oppgitte miljøegenskapene. Avklaringene medførte dermed at valgte leverandør gikk fra å tilby produkter som ikke kunne dokumenteres med EPD, til å tilby produkter som kunne dokumenteres med EPD.
- (24) For det fjerde medførte avklaringene at valgte leverandør fikk forbedret sitt tilbud. Valgte leverandør skulle før avklaringene ha blitt evaluert ved å legge til grunn referanseverdiene for B30 og B35. EPD-skjemaet som ble hentet inn under avklaringene, gav bedre utslippsfaktorer enn referanseverdiene som skulle blitt benyttet før avklaringene.

- (25) For det femte medførte avklaringene at valgte leverandør fikk en konkurransefordel ved at valgte leverandør fikk bedre tid enn de øvrige tilbyderne til å fremskaffe produkter med lavere klimagassutslipp. Dette underbygges av at valgte leverandør ettersendte EPD-skjema, som ble godkjent etter tilbudsfristen. Dersom klager hadde visst at det kunne tilbys produkter som ikke hadde EPD-godkjenning ved tilbudsfristen, så ville klager også tilbudt mer miljøvennlige produkter i konkurransen.
- (26) Innklagede har foretatt en ulovlig tilbudsevaluering under tildelingskriteriet «Kvalitet». Det fremgår uttrykkelig av meddelelsesbrevet at «*Mangelen på et tredje referanseprosjekt fører imidlertid til et mindre trekk*». Klager fikk dermed trekk i poeng kun som følge av antallet innsendte referanser for tilbudt miljøressurs var to og ikke tre. En slik begrunnelsen er usaklig, ettersom referansene skulle vurderes kvalitativt. Innklagede synes å være enig i dette når de skriver at begrunnelsen er upresis, og at formuleringen ikke gjenspeilet de reelle vurderingene som ble foretatt. Den etterfølgende begrunnelsen til innklagede står imidlertid i kontrast til den tidsnære begrunnelsen i tildelingsbrevet, og kan dermed vanskelig legges til grunn.

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

- (27) Det er foretatt lovlige avklaringer av relevante miljøforhold både med klager og med valgte leverandør. Konkurransegrunnlaget åpnet for å ettersende EPD-dokumentasjon. Dette underbygges av at EPD er et dokument som gir en standardisert og tredjepartssertifisert beskrivelse av et produkts miljøpåvirkning i hele produktets livssyklus. Forholdsmessighetsprinsippet tilsier videre også at konkurransegrunnlaget ikke stengte for at leverandørene ettersendte EPD-dokumentasjon.
- (28) Likebehandlingsprinsippet ble ivaretatt ved avklaringene. Etter konkurransegrunnlaget skulle EPD-dokumentasjonen benyttes som en kontroll av opplysningene om miljøutslipp sin troverdighet. Referanseverdiene skulle benyttes der det var innlevert «*feil material m/EPD*», slik som var tilfellet for flere av tilbudenenes tilbudte gulvbelegg. I denne saken hadde derimot valgte leverandør innlevert riktig materiale uten EPD, og innklagede hadde dermed mulighet til å etterspørre informasjon for å verifisere de oppgitte utslippsfaktorene. Uansett er ikke evalueringspraksis fra én post bindende for andre poster i samme konkurransen.
- (29) Valgte leverandørs tilbud ga for det første konkret oppfordring til å innhente EPD-dokumentasjonen i tråd med forskriften § 23-5. I tilbudet var det ikke vedlagt EPD for B30 og B35, fordi det ikke var publisert EPD for disse reseptene. I tilbudet var det imidlertid vedlagt betongresepter for B30 og B35, og informerte om at EPD-dokumentasjon kunne fremskaffes på forespørsel.
- (30) For det andre var innhenting av EPD-skjemaet kun ment som en kontroll av de utfylte opplysningene som ble innlevert i tilbudet. For å sikre en effektiv kontroll måtte evalueringen korrigeres fra de oppgitte, til de reelle utslippsfaktorene, som viste seg å være noe dårligere. Valgte leverandør sin score på tildelingskriteriet «Miljø» ble dermed nedjustert.
- (31) Valgte leverandør har ikke hatt en tidsmessig fordel av betydning som strider med likebehandlingsprinsippet. Det ble kun ettersendt ett dokument, hvor forespørsel og ettersending av dokumentet skjedde samme dag.

- (32) Evalueringen av tildelingskriteriet «Kvalitet» var lovlig. Det ble foretatt en reell og balansert vurdering av tildelingskriteriet, noe som fremkommer klart av begrunnelsen i tildelingsbrevet. Riktignok var formuleringen «*Mangelen på et tredje referanseprosjekt fører imidlertid til et mindre trekk*» klønete formulert, og kunne vært tydeligere. Utfra selve evalueringen fremgår det imidlertid at vurderingen av referanseprosjekter var sammensatt, hvor det er kvaliteten på referansene som ble evaluert. Vurderingen berodde på hvorvidt de oppgitte referanseprosjektene besvarte alle relevante elementer i evalueringen. Flere referanseprosjekter gir et bredere vurderingsgrunnlag, og dersom klager hadde fremlagt et tredje referanseprosjekt med informasjon om ytterligere relevante elementer enn de to allerede oppgitte referanseprosjektene, kunne det naturlig nok ha påvirket tilbudsevalueringen.

#### **Klagenemndas vurdering:**

- (33) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder anskaffelse av en generalentreprise for etablering av ny Garnisonshall på Akkasæter som er en bygge- og anleggsanskaffelse. Anskaffelsens verdi ble ikke oppgitt i kunngjøringen. 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.

#### *Ettersending og supplering*

- (34) Ettersom partene er enige om at valgte leverandørs tilbud manglet dokumentasjon knyttet til tildelingskriteriet «*Miljø*», er spørsmålet klagenemnda tar stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å tillate ettersending av EPD-dokumentasjon som også medførte endring av resept på tilbudt betong.
- (35) EPD står for Environmental Product Declaration, og er et livsløpsbasert regnskap for et produkt eller en tjeneste, der ressursforbruk og potensielle miljøpåvirkninger er kartlagt etter et standardisert rammeverk. En betongresept beskriver den bestemte betongblandingen som tilbys.
- (36) Det følger av anskaffelsesloven § 4 at oppdragsgiver må overholde det grunnleggende prinsippet om forutberegnelighet, som innebærer at innklagede er bundet til føringene i konkurransegrunnlaget.
- (37) Det første spørsmålet klagenemnda tar stilling til, er dermed om konkurransegrunnlaget hindret innklagede i å be leverandørene ettersende EPD-dokumentasjon.
- (38) Tolkningen av konkurransegrunnlaget skal skje med utgangspunkt i hvordan det er naturlig for en rimelig opplyst og normalt påpasselig tilbyder å forstå kravene oppstilt i konkurransegrunnlaget, se EU-domstolens avgjørelse i sak C-42/13 (Cartiera dell'Adda), og klagenemndas avgjørelse i sak 2023/856 avsnitt 55 med videre henvisninger. Også andre momenter som anskaffelsens formål og sammenhengen mellom konkurransegrunnlagets dokumenter vil kunne få betydning, se klagenemndas avgjørelse i 2023/565 avsnitt 31.
- (39) EPD-dokumentasjon skulle inngis som dokumentasjon for å verifisere utslippsfaktorene oppgitt i «*Vedlegg til Del I – A – Materialer og utslippsfaktorer*», som leverandørene

skulle fylle ut for tildelingskriteriet «Miljø». Tildelingskriteriet «Miljø» er gjengitt i sin helhet i avsnitt 2 i sakens bakgrunn.

- (40) Klager har vist til formuleringene i konkurransegrunnlaget punkt 10 som argument for at konkurransegrunnlaget stenger for å ettersende EPD-dokumentasjonen. Det følger av punktet at «*Vedlegg til Del I – A – Materialer og utslippsfaktorer*» skal innleveres «*i komplett utfylt stand*», og at det er «*svært viktig at leverandøren leverer all etterspurt dokumentasjon*». Klagenemnda er ikke enig i at disse generelle formuleringene i konkurransegrunnlaget punkt 10, tilsier at konkurransegrunnlaget stenger for enhver ettersending eller supplering av EPD-dokumentasjon. I mangel på andre klare holdepunkter, må dermed konkurransegrunnlaget tolkes slik at det ikke stenger for å be leverandørene ettersende EPD-dokumentasjon.
- (41) Det neste spørsmålet klagenemnda tar stilling til, er om det var i strid med forskriften § 23-5 å tillate ettersending av EPD-dokumentasjon med tilhørende endring av resept.
- (42) Utgangspunktet er at det er leverandørene som har risikoen for uklarheter i tilbudene, jf. forskriften § 23-3. I forskriften § 23-5 (1) fremgår det imidlertid at oppdragsgiver skriftlig kan be om leverandørene «*ettersende, supplere, avklare eller utfylle mottatte opplysninger og dokumentasjon*» dersom «*bestemte opplysninger eller dokumenter mangler*». Denne adgangen begrenses av forskriften § 23-5 (2), ved at avklaringen ikke kan medføre at det opprinnelige tilbudet «*forbedres*». Avklaringen må dessuten skje i tråd med de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven § 4, jf. klagenemndas sak 2025/0095 avsnitt 24.
- (43) Det vil ikke være en forbedring av tilbudet dersom det finnes objektive holdepunkter i tilbudet for at opplysningene som avklares, forelå eller ble tilbudt allerede på tidspunktet hvor leverandøren leverte tilbudet, jf. klagenemndas sak 2025/0095 avsnitt 25. Oppdragsgiver kan derfor be om dokumentasjon og opplysninger som bekrefter opplysninger angitt i tilbudet, se Marianne Dragsten sin lovkommentar til forskriften § 23-5 punkt 7 første avsnitt, med henvisning til relevante EU-avgjørelser i punkt 5. Forbedringsbegrensningen er begrunnet i hensynet til likebehandling, slik at vurderingen av om leverandøren vil få en konkurransefordel står sentralt i lovlighetsvurderingen.
- (44) EU-domstolen har i en rekke avgjørelse slått fast at likebehandlingsprinsippet ikke er til hinder for at tilbudet i enkelttilfeller rettes, når det er innlysende at det krever en presisering eller når det dreier seg om å rette åpenbare innholdsmessige feil. Et tilbud kan imidlertid ikke endres, noe som innebærer at det ikke vil være tillatt å rette dersom avklaringen medfører så vesentlige justeringer at det opprinnelige tilbudet i realiteten dreier seg om et nytt tilbud. Se for eksempel EU-domstolens avgjørelse i sak C-131/16.
- (45) I valgte leverandør sitt tilbud var utslippsfaktorene til B30 og B35 oppgitt og reseptene ble beskrevet med angivelse av GWP total (global warming potential). Dette ga objektive holdepunkter for at valgte leverandør hadde tilbudt etterspurt betong med beregnet klimagassutslipp, men at dokumentasjon i form av link til EPD manglet. I denne sammenhengen viser nemnda til utgangspunktet om at oppdragsgivere skal kunne stole på opplysninger som er gitt i tilbudet, jf. LB-2016-65693. Videre var EPD kun et dokumentasjonskrav, og EPD-dokumentasjon er en standardisert og tredjepartsertifisert dokumentasjon på et produkts miljøpåvirkning i hele dets livssyklus. Dette tilsier at slik informasjon må kunne innhentes innenfor avklaringsadgangen.



- (46) Utgangspunktet er dermed at valgte leverandør kunne be valgte leverandør om å ettersende EPD-dokumentasjonen, uten at valgte leverandørs tilbud «forbedres» etter § 23-5 (2), siden det forelå klare holdepunkter i valgte leverandørs tilbud for hva som var utslippstallene for B30 og B35.
- (47) Da valgte leverandør ettersendte dokumentasjon på EPD, opplyste imidlertid valgte leverandør at det var noe avvik på de betongreseptene de nå sendte inn sammenlignet med reseptene i tilbudet. Klager har anført at endringene i reseptene medfører at valgte leverandør i realiteten har inngitt et nytt tilbud, ettersom de gikk fra å innlevere utslippsfaktorer som ikke kunne dokumenteres for B30 og B35, til utslippsfaktorer som kunne dokumenteres.
- (48) I konkurransen har innklagede kun etterspurt betong i visse fasthetsklasser, heriblant B30 og B35. Det ble ikke etterspurt resepter for betongene i de ulike fasthetsklassene. Valgte leverandør hadde likevel i sitt opprinnelige tilbud vedlagt betongresepter, som dokumentasjon for utslippsfaktorene for betong B30 og B35. Under klagebehandlingen har innklagede forklart at avviket mellom de oppgitte utslippsfaktorene i valgte leverandørs tilbud, og utslippsfaktorene som kommer frem i den tilbudte EPD-dokumentasjonen, er en konsekvens av at betongresepter og EPD-er har ulike formål. Slik klagenemnda har fått opplyst saken, tilbyr dermed valgte leverandør fortsatt den samme betongfastheten som før avklaringene ble foretatt, men at den konkrete resepten måtte justeres noe.
- (49) Sett i lys av at reseptene skulle dokumentere utslippsfaktorene, har klagenemnda kommet til at det var utslippsfaktorene som var relevant for vurderingen, ikke resepten for øvrig. Det kan dermed ikke være avgjørende at resepten måtte endres noe, så lenge fasthetsklassene som konkurransen etterspurte forble den samme. Følgelig har klagers anførsel om at valgte leverandør har innlevert et nytt tilbud på dette grunnlaget, ikke ført frem, ettersom selve betongfastheten valgte leverandør tilbyr er den samme.
- (50) Klager har videre vist til at konsekvensene av at betongreseptene i etterkant ble endret, viser at valgte leverandør leverte «*feil materiale*». Klager argumenterer på bakgrunn av dette med at konkurransegrunnlaget stilte krav om å benytte de fastsatte referanseverdiene, som var lavere enn de tilbudte utslippsfaktorene, ved evalueringen av valgte leverandørs opprinnelige tilbud. Dermed mener klager at tilbudet til valgte leverandør ble forbedret ved å justere utslippsfaktorene tilsvarende verdiene i den ettersendte EPD-dokumentasjonen.
- (51) Det fulgte av konkurransegrunnlaget at referanseverdiene ville bli benyttet, dersom leverandøren tilbød «*feil material m/EPD*». Valgte leverandør har imidlertid tilbudt riktig materiale ved å tilby B30 og B35. Det var dermed ikke grunnlag for å evaluere det opprinnelige tilbudet til valgte leverandør etter de fastsatte referanseverdiene. Den ettersendte dokumentasjonen ble innhentet for å verifisere de allerede oppgitte utslippsfaktorene i tilbudet til valgte leverandør. Av den ettersendte EPD-dokumentasjonen fremgikk det at utslippsfaktorene var noe lavere enn utslippsfaktorene valgte leverandør hadde oppgitt i tilbudet.. Nemnda har dermed kommet til at innklagede har opptrådt i tråd med regelverket ved å legge til grunn de oppgitte utslippsfaktorene i valgte leverandørs tilbud som sammenligningsgrunnlag i vurderingen av om valgte leverandør sitt tilbud «forbedres». Valgte leverandørs tilbud ble dermed justert med hensyn til utslippstall da EPD ble sendt inn, da valgte leverandørs uttelling for tildelingskriteriet «*Miljø*» ble nedjustert fra de oppgitte verdiene i valgte leverandørs

tilbud, til verdiene som ble bekreftet i den ettersendte EPD-dokumentasjonen. Avklaringen medførte følgelig ikke at valgte leverandør fikk levere et nytt og forbedret tilbud, jf. forskriften § 23-5.

- (52) Det neste klagenemnda må ta stilling til er om innklagede overholdt prinsippet om likebehandling ved gjennomføringen av avklaringen.
- (53) Klager har anført at avklaringen gav valgte leverandør en tidsmessig fordel, hvor valgte leverandør fikk bedre tid enn de øvrige tilbyderne til å fremskaffe EPD-dokumentasjon. Generelt er klagenemnda enig i at en tilbyder kan spare tid i tilbudsprosessen ved å samle eller utarbeide dokumenter først i ettertid, som kan gi en fordel sammenlignet med tilbydere som bruker tid på å samle eller utarbeide dokumentasjonen i tilbudsfasen.
- (54) Innklagede ba valgte leverandør oversende EPD-dokumentasjonen for B30 og B35 den 29. januar 2025 klokken 08.43. Fristen for ettersendelse EPD-dokumentasjonen ble satt til dagen etter, 30. januar 2025 klokken 15:30. Valgte leverandør oversendte dokumentasjonen samme dag som innklagede ba om ettersendelse. EPD-dokumentasjonen som ble ettersendt, ble utstedt etter tilbudsfristen.
- (55) Det fremgikk av valgte leverandørs tilbud at EPD-dokumentasjonen kunne fremskaffes. Videre gav innklagede valgte leverandør en svært kort frist for ettersendingen av dokumentasjonen, som innklagede overholdt med god margin. På bakgrunn av opplysningene i tilbudet og den korte fristen, har klagenemnda kommet til at valgte leverandør ikke har fått en tidsmessig fordel som strider med prinsippet om likebehandling.
- (56) Klager har videre anført at likebehandlingsprinsippet er til hinder for å foreta avklaringen med valgte leverandør, ettersom innklagede håndterte mangler ved EPD-dokumentasjon knyttet til tilbudt gulvbelegg på annen måte. Ingen av leverandørene hadde gitt fullstendig dokumentasjon knyttet til gulvbelegg, og dette punktet ble dermed evaluert på grunnlag av den fastsatte referanseverdien. Klager mener dette stiller seg likt som å inngi tilbud på betong uten EPD. Innklagede har på sin side forklart at situasjonen for evalueringen av gulvbelegg og betong var ulik. De mottatte tilbudene manglet flere sentrale elementer, for eksempel primer, sealer, bindemiddel og blandingsforhold. Innklagede konkluderte derfor med at samtlige tilbydere hadde tilbudt «*feil materiale*», i motsetning til situasjonen i denne saken hvor det er innlevert riktig betongtyper uten EPD. Innklagede har dermed gitt en saklig forklaring av hvorfor de ulike situasjonene er behandlet ulikt, og det foreligger følgelig ikke brudd på prinsippet om likebehandling.
- (57) Følgelig har ingen av klagers anførsler knyttet til lovligheten av avklaringene, ført frem. Innhenting av EPD-dokumentasjonen var lovlig etter forskriften § 23-5.

#### *Tilbudsevaluering*

- (58) Det neste klagenemnda må ta stilling til er om innklagede har foretatt en lovlig tilbudsevaluering knyttet til tildelingskriteriet «*Kvalitet*».
- (59) Klagenemnda skal ikke foreta en ny evaluering av tilbudene. Det som kan prøves, er om innklagede har forholdt seg til tildelingskriteriene slik de er angitt i konkurransegrunnlaget, om tilbudenes innhold er korrekt fastlagt, om evalueringen er

vilkårlig, sterkt urimelig eller i strid med de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven § 4, se Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2007 s. 1783 avsnitt 42 til 44.

- (60) Av tildelingsbrevet fulgte det at «*Mangelen på et tredje referanseprosjekt fører imidlertid til et mindre trekk*» i evalueringen av klagers tilbudte CV for miljøressurs for prosjekter under evalueringen av tildelingskriteriet «*Kvalitet*».
- (61) Partene er enig i at formuleringen ikke er god, og kunne gi inntrykk av at innklagedes evaluering på dette punktet var ulovlig. Innklagede har imidlertid vist til at det i tildelingsbeslutningen som en helhet fremgår tydelig at det er foretatt grundige vurderinger av referanseprosjektene i samsvar med reglene i konkurransegrunnlaget. Innklagede har videre vist til sin etterfølgende begrunnelse 26. februar 2025, hvor det tilbudsevalueringen ble forklart ytterligere.
- (62) Slik klagenemnda forstår saken, synes klager å være enig i at den etterfølgende begrunnelsen gir uttrykk for en lovlig tilbudsevaluering. Klager har imidlertid argumentert med at det er stor kontrast mellom tildelingsbrevet, og den etterfølgende begrunnelsen til innklagede. Klager argumenterer dermed for at det må legges vekt på tidsnære bevis, og dermed at den etterfølgende begrunnelsen vanskelig kan legges til grunn.
- (63) Klagenemnda er ikke enig med klager i at det er en stor kontrast mellom begrunnelsen i tildelingsbeslutningen og i den etterfølgende begrunnelsen. Tvert imot fremkommer det av begrunnelsen i tildelingsbeslutningen at innklagede har foretatt en bred helhetsvurdering av de innkomne tilbudene. Klagenemnda finner dermed ikke grunn til å betvile innklagedes forklaring om at formuleringen «*Mangelen på et tredje referanseprosjekt fører imidlertid til et mindre trekk*», viste til at flere gode referanser ga et bredere vurderingsgrunnlag for de tilbudte ressursene. Dette uten at kvantitet i seg selv er vektlagt. Klagenemnda finner på bakgrunn av dette at tilbudsevalueringen er lovlig.
- (64) Ingen av klagers anførsler har dermed ført frem.

### ***Konklusjon:***

Forsvarsbygg har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Hanne S. Torkelsen

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*