



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Miljøbestemmelsen § 7-9. Ulovlig tildelingskriterium.

Innkjøpssamarbeidet for Hadeland kunngjorde en åpen anbudskonkurranse for avtale for tømning av næringsavfall. Klager ble avvist fra konkurransen. Klager anførte blant annet at konkurransen måtte avlyses på bakgrunn av at innklagede ikke hadde vektet klima- og miljøhensyn med 30 prosent som tildelingskriterium. Klagenemnda kom til at tildelingskriteriet var ulovlig og at det forelå avlysningsplikt.

Klagenemndas avgjørelse 15. september 2025 i sak 2025/0999

Klager: Hadeland og Ringerike avfallsselskap AS

Innklaget: Gran kommune

Klagenemndas medlemmer: Christina Paludan Melson, Hanne S. Torkelsen og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

- (1) Innkjøpssamarbeidet for Hadeland, ved Gran kommune som vertskommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 2. april 2025 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av avtale for tømning av næringsavfall med tilbudsfrist 7. mai 2025. På bakgrunn av et ønske om å utvide tilbudsfristen ble konkurransen kunngjort på nytt 12. mai 2025. Ny tilbudsfrist var 30. mai 2025. Anskaffelsens verdi var i konkurransegrunnlaget punkt 1.3 estimert til 82 000 000 kroner ekskl. mva. Avtalens maksimale verdi ble satt til 100 000 000 kroner.
- (2) Av konkurransegrunnlaget punkt 1.3 var grunnlaget for rammeavtalens estimerte verdi nærmere beskrevet. Her fremgikk at:

«Årlig volum vil kunne variere på bakgrunn av endringer i behov, bevilgninger, organisering og andre rammevilkår. Vi gjør oppmerksom på at oppdragsgiver ikke forplikter seg til et bestemt volum eller beløp, men til å dekke sitt faktiske behov.

Gjennomsnittlig statistisk forbruk i 2024 er ca:

Jevnaker kommune kr 8.000.000

Lunner kommune kr 4.400.000

Gran kommune kr 5.000.000

ca. 10.200.000,- for alle kommunene til sammen.

Verdi er estimert ut i fra historisk forbruk for anskaffelse av tilsvarende varer for tidligere år, samt oppdragsgivers vurdering av fremtidige behov.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

Vi ønsker en avtaleperiode på to år med seks års opsjon, dette gir oss en total verdi på ca. kr 82.000.000.

Dette er historiske tall og vi tar forbehold om at om kun å kjøpe de tjenestene vi har behov for i avtaleperioden, samt at kostnadene og behovet kan endre seg noe over fire år. Avtalens maksimale verdi settes derfor til kr 100.000.000».

- (3) I henhold til tildelingskriteriene i konkurransegrunnlaget punkt 7.1 skulle «[p]ris» vektet med 60 prosent og «[k]valitet og miljø» vektlegges med 40 prosent.
- (4) Tildelingskriteriet «[k]valitet og miljø» bestod av fem underkriterier. Hvert kriterium var beskrevet, og det var angitt hvor stor vekt de respektive underkriteriene skulle tillegges av tildelingskriteriets samlede vekt på 40 prosent:

Kriterium	Vekt
1.0 Kvalitet og miljø	40,0%
1.1 Kildesortering <i>«Leverandøren premieres for å tilby et løsningsforslag for kildesortering som i størst mulig grad bidrar til økt utsortering av avfallsfraksjoner for materialgjenvinning.</i> <i>Leverandøren skal utarbeide sitt løsningsforslag basert på:</i> <i>For informasjon om avfallsvolumer fra foregående år og frekvens, se vedlagte "Lokasjoner tre kommuner". Leverandøren skal ved årsslutt levere statistikk på utsorteringsgrad (fraksjoner, volum, frekvens etc.)</i> Besvarelse: <i>Leverandør skal beskrive hvordan de vil legge til rette for;</i> <ul style="list-style-type: none">- <i>kildesortering og organisering av avfallsinnsamlingen, med henblikk på riktig sorteringsgrad, størrelse på containere og andre løsninger som ivaretar mest mulig hensiktsmessige sortering og hentefrekvens</i>- <i>tilbudt opplæring i god avfallshåndtering andre rutiner og tiltak som skal benyttes under gjennomføring av kontrakten for å legge til rette for kildesortering av avfallsfraksjoner til materialgjenvinning</i> <i>Leverandørens beskrivelse skal ha maks. lengde på 2 A4-sider med skrifttype Verdana 12. Beskrivelsen skal settes inn her.</i>	30,0%
1.2 Smitteavfall	10,0%

<p><i>I dag leveres smitteavfall fra legekontorer, helsestasjoner og andre mindre enheter på forskjellige måter i våre tre kommuner.</i></p> <p><i>Leverandør bes her beskrive kort en løsning for pakking og henting av smittefarlig avfall.</i></p>	
<p><i>1.3 Implementering og gjennomføring</i></p> <p><i>Oppstart av avtalen er satt til 1. september. Dette for gi god nok til implementering av ny rammeavtale.</i></p> <p><i>Leverandøren skal her dokumentere hvordan de vil implementere avtalen, hvilken reservekapasitet de har.</i></p> <p><i>Besvarelsen skal være på maks to sider, verdana skrifttype str. 12.</i></p>	30,0%
<p><i>1.4 Miljøsertifisering</i></p> <p><i>Leverandøren skal dokumentere og redegjøre for miljøsertifiseringer de har som er gjeldende til denne avtale.</i></p> <p><i>Dette skal dokumenteres med 3.-parts verifisering - her er det tilstrekkelig å legge ved gyldig sertifikat/dokumentasjon på dette.</i></p> <p><i>Godkjente sertifiseringer er Miljøfyrtårn, ISO 14001 og EMAS.</i></p> <p><i>Eksisterende miljøsertifisering gir 10 poeng, påbegynt arbeid med miljøsertifisering gir 5 poeng</i></p>	10,0%
<p><i>1.5 Miljøvennlige kjøretøy</i></p> <p><i>Oppdragsgiver ønsker å premiere leverandører som benytter kjøretøy som går på elektrisitet, biogass eller hydrogen.</i></p> <p><i>Leverandør bes fylle ut og laste opp skjemaet "Miljøvennlige kjøretøy".</i></p>	20,0%

- (5) Under tildelingskriteriet «[p]ris» fremgikk det at «[l]everandøren skal fylle inn priser i vedlagte prisskjema. Oppgitte priser skal være ekskl. mva. Priser som oppgis i prisskjema skal være inkludert alle kostnader, men ekskludert tømmeavgift. Sum tilbudspris skal overføres hit til Mercell».
- (6) På bakgrunn av spørsmål fra leverandørene ble det foretatt en rekke endringer i det opprinnelig vedlagte prisskjemaet. Dette resulterte blant annet i en oppdeling av prisskjema i tre ulike arkfaner for henholdsvis «[d]unker», «[a]ndre enheter» og «[o]psjoner». Den endelige oppdateringen av prisskjema skjedde den 16. mai 2025.
- (7) Øverst i det oppdaterte prisskjema fremgikk det at «leverandøren skal gi pris pr. tømming pr. fraksjon, samt sette inn avviksgebyr for feilsortering». Det ble angitt at alle grønne felt, forstått som tilbudspris per tonn eller per tømming, i alle tre arkfaner skulle fylles ut.

Det fremgikk videre at innklagede «ikke [har] god statistikk for antall tonn levert pr. fraksjon pr. i dag. Antall tonn og antall leveringer er derfor antatte behov samlet for alle tre kommunene, satt for konkurransen sin del og ikke bindende for avtalen». I prisskjema ble det vist til vedlegget «[l]okasjoner tre kommuner» for en oversikt over innklagedes nåværende behov.

- (8) Det var i arkfanene «[d]unker» og «[a]ndre enheter» opplyst at tilbudsprisen skulle ganges med åtte, i tråd med avtaleperiodens lengde på maks åtte år. En tilsvarende opplysning var ikke gitt i arkfanen «[o]psjoner».
- (9) For arkfanen «[d]unker» var «[s]tk» angitt som den aktuelle «[e]nhet». For de fleste fraksjoner var det angitt tre «[p]lanlagte tømminger», herunder med ulik størrelse og tre «[e]kstra tømminger» for de samme størrelsene. For evalueringens del fremgikk det at fraksjonene skulle tømmes «hver 4. uke, dvs 12 ganger i året». For planlagte tømminger av «140 ltr» var dette eksempelvis angitt slik i prisskjemaet:

<i>Pris tømming pr. enhet for matavfall</i>	<i>Enhet</i>	<i>Antall</i>	<i>Tilbudspris pr. tømming</i>	<i>Sum tilbudspris</i>	<i>Tilbudspris for avtaleperioden</i>
<i>Planlagte tømminger 140 ltr</i>	<i>Stk</i>	<i>200</i>		<i>kr -</i>	<i>kr -</i>

- (10) Om ekstra tømminger fremgikk det i konkurransegrunnlaget punkt 2.2 at «[o]ppdragsgiver kan bestille ekstra tømming, dersom avfallsbeholderne fylles uventet, til samme pris som ordinær tømming». I punkt 7 i utkastet til avtalen fremgikk det at «[o]ppdragsgiver definerer hva som er hasteoppdrag og hva som er ekstra tømminger».
- (11) I arkfanen «[a]ndre enheter» skulle leverandørene blant annet skrive inn tilbudspris pr. tonn for en rekke ulike fraksjoner, herunder «matavfall», «blandet papp/papir» mv. Øverst i arkfanen fremgikk det at «[l]everandørene skal fylle ut grønne felter». Alle cellene i kolonnen «[t]ilbuds pris pr. tonn» var grønne.
- (12) I arkfanen for «[o]psjoner» skulle leverandørene blant annet fylle inn tilbudspriser pr. tonn for en rekke ulike elementer som ikke fremgikk av øvrige arkfaner, blant annet «blandet trevirke», «blandede metaller» mv. Leverandørene skulle videre fylle inn priser pr. måned for leie av beholdere og bur samt priser pr. stk. for henholdsvis utsettelse, tømming, avslutning/henting og bomtur av beholdere/bur. Punktet «[k]rokcontainer 20 m³» var angitt to ganger under både leie, utsettelse, tømming, avslutning/henting og bomtur.
- (13) Den 21. mai 2025 kom det inn følgende spørsmål om forståelsen av tildelingskriteriet «[p]ris»:
- «Hva menes med: Priser som oppgis i pris-skjema skal være inkludert alle kostnader, men ekskludert tømmeavgift.
Hva er tømmeavgift?»*
- (14) Til spørsmålet ga innklagede følgende svar:

«I pkt. 2 PRIS står følgende:

Priser som oppgis i pris-skjema skal være inkludert alle kostnader, men ekskludert tømmeavgift.

De siste tre ordene skal fjernes. Riktig ordlyd er:

Priser som oppgis i pris-skjema skal være inkludert alle kostnader».

- (15) Av konkurransegrunnlaget punkt 7.3 fremgikk det at innklagede benytter Merzell sin absolutte evalueringsmetode. Om evalueringsmetoden fremgikk det at kvalitet ville prissettes ved at man ved hjelp av matematiske formler ville uttrykke kvalitetspoeng i kronebeløp. Tilbudets pris ville legges til grunn for deretter å bli justert basert på poengene som ble gitt på de kvalitative kriteriene. Et tilbud som oppnådde maksimal poengscore på alle kvalitative kriterier ville dermed få et pristillegg lik null, mens tillegget ville øke jo lavere score tilbudet fikk på de kvalitative kriteriene. Under beskrivelsen av evalueringsmetoden i konkurransegrunnlaget ble det lenket til en simuleringsfil med formler som ville bli brukt i utregningen.
- (16) I konkurransegrunnlaget punkt 4.2, underpunkt 10 var det oppstilt en rekke krav under overskriften «*[m]iljø (informasjon)*». Det første kravet gjaldt «*[s]ortering og mottaksanlegg*», hvilket påla leverandørene å ha anlegg i henhold til lover, forskrifter og andre offentlige krav. Av underpunktet «*[f]air Transport*» fremgikk det at sertifisering som fair transport-bedrift var ønskelig og at leverandører uten sertifisering skulle jobbe for å bli sertifisert i løpet av de to første årene av avtaleperioden. I kravet «*[r]yddig på henteområdet*» ble det understreket at leverandøren var ansvarlig for å rydde opp etter seg på henteområdet. Det ble videre stilt krav om «*[o]ppplæring i bruk av kjøretøy*» hvilket påla leverandørene å gi egne ansatte opplæring om forhold ved kjøretøy med påbygg som det var viktig at sjåføren kjente til for å oppnå mest mulig miljøvennlig, sikker og økonomisk bruk.
- (17) Videre i underpunkt 10 var det stilt krav om «*[e]nergieffektiv kjøring*» der det blant annet fremgikk at alle sjåførere som ville benyttes på fossildrevne kjøretøy skulle ha gjennomgått kurs i energieffektiv kjøring. Det ble også stilt krav om «*[y]rkeskjørførkompetanse*», ved at sjåføren skulle ha gyldig førerkort og ha gjennomført alle lovpålagte kurs. Av hensyn til å redusere luftforurensing og klimagassutslipp ble det stilt krav om «*[f]låtestyringsystem*», hvilket skulle brukes til å optimalisere driften av avfallsinnsamlingsrutene. Kravet om «*[m]erking av oppsamlingsenheter*» innebar at leverandøren skulle merke alle oppsamlingsenheter med riktig type fraksjon. I punktet «*[o]ppsamlingsenheter*» ble det blant annet stilt krav til at leide oppsamlingsenheter for avfall skulle være robuste og av god kvalitet, at de skulle holdes rene og i god stand og skiftes ut når de ble skadet eller ødelagte. Med det formål å jobbe mot redusert tømmefrekvens ble det i punktet om «*[t]ømmefrekvens*» stilt krav om at leverandør i avtaleperioden skulle planlegge og tilpasse tømmefrekvensen til det som var nødvendig.
- (18) I underpunkt 12.5 var det stilt krav om «*[h]enting og transportering*» som blant annet gikk ut på at leverandøren skulle hente avfall på tidspunkter tilpasset byggenes brukere, med særlig tanke på sikkerhet. Det ble stilt særskilte krav til tømning ved skole og barnehager.

- (19) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede tre tilbud, herunder fra Hadeland og Ringerike Avfallsselskap AS (heretter *klager*), Ragn Sells AS og Østlandet Gjenvinning AS.
- (20) Klagers tilbud ble avvist fra konkurransen som følge av vesentlige avvik. I meddelelsen om avvisning ble klager informert om at kontrakt var tildelt Ragn Sells AS (heretter *valgte leverandør*). I avvisningsbrevet fremgikk det at klagers tilbudspris var 37 776 084,00 kroner, Ragn Sells AS sin tilbudspris var 6 296 323,20 kroner og Østlandet Gjenvinning AS sin tilbudspris var 8 757 663,20 kroner.
- (21) Det fremgikk videre av avvisningsbrevet at valgte leverandør hadde fått ti poeng for underkriteriet «*[s]mitteavfall*». I begrunnelsen ble det vist til at valgte leverandør kunne tilby en vakuumløsning for emballering og pakking inne, hvilket ville bedre sikkerheten for de ansatte, redusere avfallet og forenkle hele løsningen. Det var også opplyst om at klager ville fått fem poeng for underkriteriet «*[s]mitteavfall*», hvis ikke klager hadde blitt avvist.
- (22) I avvisningsbrevet var tatt inn graf med leverandørenes evalueringssum, som var tilbudsprisen lagt sammen med pristillegg for kvalitet, såkalt kvalitetskompensasjon. For klager og leverandør rangert som nummer to var summen som ble lagt til i kvalitetskompensasjon angitt i et grønt felt i grafen. Også i valgte leverandørs søyle var det lagt til et grønt felt, men uten at det var angitt en sum for kvalitetskompensasjonen.
- (23) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 27. juni 2025. Klagebehandling startet 10. juli 2025, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.
- (24) I etterkant av tildelingen erkjente innklagede at det ble gjort feil i beregningen av leverandørenes tilbudspriser ved at tilbudssummen for «*[o]psjoner*» ble ganget med åtte. Riktig tilbudspris for klager var dermed 36 248 880 kroner. For leverandør rangert som nummer to var riktig tilbudspris 7 735 572, 9 kroner. Riktig tilbudspris for valgte leverandør var 5 286 257 kroner.
- (25) Innklagede har bekreftet at kontraktsinngåelse avventes til klagenemnda har behandlet klagen, og saken er derfor gitt prioritert behandling.
- (26) Nemndsmøte i saken ble avholdt 8. september 2025.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (27) Konkurransen må avlyses ettersom innklagede har begått en rekke brudd på anskaffelsesregelverket.
- (28) Innklagede har brutt regelverket ved å ikke vektlegge klima- og miljø med 30 prosent som tildelingskriterium. Av underkriteriene er det utelukkende «*[k]ildesotering*», «*[m]iljøvennlige kjøretøy*», og «*[m]iljøsertifisering*» som kan regnes som klima- og miljøkriterier. Den reelt vektede miljøandelen utgjør dermed kun 24 prosent av tildelingskriteriet, og ikke 30 prosent. I tillegg er underkriteriet miljøsertifisering ulovlig ettersom dette kriteriet legger opp til å gi poeng for generelle sertifiseringer til

leverandøren, uten dokumentert relevans for kontrakten. Kriteriet mangler følgelig nødvendig tilknytning til kontrakten. Tildelingskriteriet «[k]valitet og miljø» er derfor ulovlig, og konkurransen må avlyses.

- (29) Innklagede har brutt forskriften § 18-1 (4) og det grunnleggende prinsippet om forutberegnelighet ved å benytte et priskriterium og et prisskjema som ikke gir et representativt bilde av de totale kostnadene knyttet til kontrakten. Dette gjør at tilbudene ikke er sammenlignet på forsvarlig grunnlag og at kontraktstildelingen bygger på et mangelfullt beslutningsgrunnlag. I denne saken er det trolig store deler av leveransen, herunder opsjoner og mer høyfrekventerte tømminger som ikke er tilstrekkelig fanget opp eller vektlagt i vurderingsgrunnlaget. Volumene som er satt i prisskjemaet er delvis satt under hva som er reelt volum. Dette åpner for strategisk prising. Prisskjemaet er dermed ikke egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.
- (30) Tildelingskriteriet «[p]ris» og prisskjemaet er uklart utformet. Slik prisskjemaet er lagt opp åpnes det for ulike tolkningsalternativer hvor leverandøren blir nødt til å legge til grunn egne forutsetninger av hvordan skjemaet skal forstås ved utfyllingen av prisskjemaet. I prisskjema for «[d]unker» er det uklart hva som menes med «[e]nhet» i skjema. Hva som utgjør en «[e]nhet» kan tolkes på en rekke ulike måter, og dermed resultere i at leverandørene legger ulik forståelse til grunn da de oppgir sine priser. Særlig når volumangivelsen i prisskjemaet tilsynelatende forsøker å fange opp den omtrentlige totalkostnaden for hele kontraktsperioden. Det er videre uklart om prisskjemaets «andre enheter» er ment å fylles inn i tillegg til prisskjema «[d]unker» som en utfyllende versjon av prisene, om det blir beregnet som tilleggspriser eller om skjemaet er et alternativ til prisskjema «[d]unker».
- (31) Arkfanen «[o]psjoner» er også uklart utformet. Fraværet av føringer rundt mengde gjør at prisskjemaopsjoner i realiteten åpner for strategisk prising. Leverandørene kan sette uforholdsmessig høye priser uten at det får vesentlig utslag i evalueringen. I tillegg er det flere uklarheter i skjemaet med hensyn til hva det er forventet at leverandøren skal fylle inn av informasjon om tilbudte priser. Et eksempel på dette er at «Krokcontainer, 20 m³» som er oppgitt i flere celler uten forklaring på hvorfor.
- (32) Den absolutte evalueringsmodell som innklagede har benyttet er i strid med kravet til forutberegnelighet og etterprøvnbarhet, ettersom konkurransegrunnlaget ikke opplyser hva det maksimale pristillegget kan bli ved lav måloppnåelse på kvalitet. Det fremgår heller ikke hvilken pengeverdi hvert enkelt tildelingskriterium har. Det er ikke mulig, eller i beste fall svært krevende, for leverandørene å regne seg frem til hvordan en gitt poengscore på underkriteriene påvirker den totale prisen ved bruk av den vedlagte simuleringsfilen.
- (33) Innklagede har foretatt en ulovlig tilbudsevaluering ved å gi poeng for elementer som ikke er beskrevet i tildelingskriteriene. I forkant av tilbudsinnlevering ble det presisert av innklagede at håndtering av smittefarlig avfall kun skulle omfatte utendørs innhenting. Klager innrettet sitt tilbud i tråd med denne presiseringen. Til tross for dette ble valgte leverandør tildelt ti poeng, i hovedsak begrunnet med at selskapet tilbyr en vakuumløsning for innendørs pakking og emballering av smitteavfall. Dette innebærer et klart brudd på kravet til forutberegnelighet og likebehandling.
- (34) Innklagede har gjort feil i tilbudsevalueringen ved at feil evalueringspris er lagt til grunn for valgte leverandørs tilbud. I meddelelsesbrevet fremgår det at av grafen at valgte

leverandør har fått kvalitetskompensasjon, men uten at det er angitt noe kronebeløp, slik som det er gjort for klager og leverandør rangert som nummer to. Dette tilsier at valgte leverandør ikke rent faktisk er tillagt en kvalitetskompensasjon.

- (35) Innklagedes beregning av anskaffelsens verdi er ikke forsvarlig og dermed i strid med forskriften § 5-4 andre ledd. Anskaffelsens verdi er estimert til inntil 100 000 000 kroner over en åtteårsperiode. Likevel ble kontrakt tildelt basert på en evaluert tilbudssum på kun 6 296 323,20 kroner. Dersom prisskjema var korrekt anvendt, ville valgte leverandørs tilbudssum vært 5 286 257 kroner. Dette innebærer at bare rundt fem-seks prosent av kontraktsverdi faktisk er vurdert i prisevalueringen. At innklagede kontaktet valgte leverandør for å få bekreftet at prisene stemte, bekrefter at totalsummen fremstod som overraskede lav. At den reelle kontraktsverdien er langt lavere enn den estimerte og maksimale kontraktsverdien tilsier at det ikke er foretatt en forsvarlig beregning av kontraktsverdien.
- (36) Innklagede har brutt forskriften § 26-1 ved å sette en kontraktsperiode på potensielt åtte år. Det foreligger ikke særlige forhold som tilsier at det kan settes en kontraktsperiode på mer enn fire år.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (37) Det bestrides at konkurransen må avlyses.
- (38) Tildelingskriteriet «*[k]valitet og miljø*» er lovlig. For det første oppfylder kriteriet kravet om å vekte klima- og miljøhensyn 30 prosent. Det er oppstilt et samlet tildelingskriterium som vektet «*[k]valitet og miljø*» med 40 prosent. Av disse dekker 34 prosent miljø og seks prosent kvalitet. Underkriteriene «*[k]ildesortering*» og «*[m]iljøvennlige kjøretøy*» handler utelukkende om miljø og inngår dermed som miljøkriterium. Også underkriteriet «*[s]mitteavfall*» handler utelukkende om miljø, da dette dreier seg om sikkerheten til de som skal håndtere det smittefarlige avfallet. Underkriteriet «*[i]mplementering og gjennomføring*» angår både kvalitet og miljø. Kvalitet inngår ved at leverandørene skal legge frem en god implementeringsplan, mens miljø inngår ved at leverandørene for eksempel sikrer en god overgang mellom gammel og ny leverandør slik at tømning av avfall ikke blir glemt noen plasser, eller ved at det går for lang tid til tømning av avfall enkelte steder i oppstartfasen. Ettersom underkriteriet skal vektet med tolv prosent, innebærer dette at seks prosent inngår som miljøkriterium og seks prosent som kvalitetskriterium.
- (39) Underkriteriet «*[m]iljøsertifisering*» har nødvendig tilknytning til leveransen. Også dette kriteriet inngår som del av vektningen av miljø som tildelingskriterium. Selve kontraktsgjenstanden går ut på å utføre en svært viktig del av samfunnets miljøarbeid, nemlig avfallshåndtering. Avfallshåndtering er en sentral del av slike sertifiseringer, og slik sertifisering vil her kunne ha en direkte kvalitets- og miljøeffekt knyttet til utførelsen av tjenesten.
- (40) For det tilfellet klima og miljø er vektet med mindre enn 30 prosent er vilkårene for unntaket i § 7-9 (4) uansett oppfylt ved en kombinasjon av miljøkriteriet og krav i kravspesifikasjonen. Det vises til punkt 4.2, underpunkt 10 flg. i konkurransegrunnlaget. Dette må sies å være omfattende miljøkrav som er en naturlig følge av selve tjenesten som her skal anskaffes. Disse miljøkravene oppfyller langt på vei alene unntaket i § 7-9 (4).

- (41) Priskriteriet og prisskjemaet er i tråd med kravene i forskriften § 18-1 (4) og det grunnleggende prinsippet om forutberegnelighet. Prisskjemaet inneholder alle nødvendige enhetspriser, og tilbudene er sammenlignet på et forsvarlig grunnlag. I prisskjemaet er det uttrykt usikkerhet rundt antall dunker og mengde avfall. Prisskjemaet angir antatt behov samlet for alle tre kommunene. For høyfrekvente tømminger er det i prisskjemaet satt opp dobbelt så mange tømminger for restavfall som for matavfall, og firedobbelt så mye som for glass og metall. Det er videre satt lite volum for medisinsk smittefarlig avfall og likt for plast og papir. Dette er omtrent forholdet slik det er i dag. I totalprisen som fremkom av prisskjemaet var opsjonspriser inkludert, men i liten grad vektlagt ut ifra faggruppens vurdering av sannsynlighet. Innklagede har ingen opplysninger som tilsier at denne vurderingen er uforsvarlig. Det bestrides videre at prisskjemaet og særlig opsjoner åpnet for strategisk prising på en måte som gjør prisskjemaet ulovlig. Samtlige enhetspriser har vært bindende og innklagede står fritt til å innløse opsjoner, eventuelt avstå fra å gjøre dette om det blir ansett hensiktsmessig.
- (42) Prisskjemaet for dunker er heller ikke uklart. Det har fremgått klart hvordan «*enheter*» i skjemaet skal tolkes. For evalueringen sin del har oppdragsgiver her beregnet tømming hver fjerde uke, dvs. 12 ganger i året og deretter ganget opp med antall tømminger samlet for kommunene. Anslag på antall stk. utplassert til tømming er her kun satt for evalueringen sin del. Dagens antall finnes i vedlegget lokasjoner for alle tre kommunene. Det står etter oppdragsgivers oppfatning helt klart at det skal gis tilbudspris pr. tømming pr. enhet (dunk) for hver fraksjon. Enheten er «*stk*», som er en vanlig enhet å bruke og leverandøren skal oppgi tilbudt pris pr. tømming pr. stk.
- (43) Hva som menes med «*ekstra tømming*» og hvordan dette skal prises er heller ikke uklart. Konkurransedokumentene må sees i sammenheng. Av prisskjema fremgår det at pris for ekstra tømming av angitt volum skal oppgis. I konkurransegrunnlaget blir det henvist til muligheten for ekstra tømminger flere steder.
- (44) Prisskjemaet er heller ikke uklart ved at innklagede i spørsmål/svar skrev at alle prisene skulle inkluderes. Årsaken til at konkurransegrunnlaget ble endret fra at tømmeavgift skulle ekskluderes til at alle kostnader skulle inkluderes var at det ikke er noe som heter tømmeavgift, men at det heter renovasjonsgebyr. Renovasjonsgebyret skulle være inkludert i prisene fordi det er en kostnad.
- (45) Det var klart at prisskjema for andre enheter skulle fylles ut i tillegg til prisskjema for dunker. Dette har vært klart allerede før endringen av prisskjema. Det har også blitt avklart i spørsmål og svar. Det følger eksplisitt av prisskjema at leverandørene skal fylle ut alle grønne felter i alle tre arkfaner.
- (46) Prisskjemaet for opsjoner har også vært klart utformet. Riktignok ble «*[k]rokcontainere 20 m3*» angitt to ganger. Dette antas å være en kopieringsfeil. Innklagede bestrider ikke at dette kan være en uklarhet. Det har imidlertid ingen betydning for forståelsen ellers av prisskjemaet og kan heller ikke være egnet til å kunne påvirke deltakelsen eller resultatet.
- (47) Den absolutte evalueringsmodell som er benyttet er ikke i strid med kravet til forutberegnelighet og etterprøvnbarhet. I konkurransegrunnlaget er det lagt ved lenke til alle formler som er brukt i utregningen. Metoden er mye i bruk blant offentlige oppdragsgivere.

- (48) Det ble ikke gjort feil i evalueringen ved at valgte leverandør ikke ble gitt en kvalitetskompensasjon i sin evalueringspris. Tabellen som klager mottok i avvisningsbrevet, var en foreløpig evaluering som ble endret etter siste møte i faggruppen før meddelelse samme dag.
- (49) Innklagede har gjort en forsvarlig vurdering av kontraktens verdi. Kontraktens verdi er beregnet med utgangspunkt i fakturaene oppdragsgiver har fått for gjeldende område siste år fra klager som eksisterende leverandør, samt innklagedes vurdering av fremtidige behov. I konkurransen er to av tilbudene vesentlig lavere enn verdien i eksisterende kontrakt. Det store avviket mellom anskaffelsens estimerte verdi og tilbudsprisene som er kommet inn skyldes både at disse to leverandørene har ordninger med videresalg av avfall. At enkelte avfallstyper anses som en vare gjør store utslag på prisen. Klager har ikke kunnet tilby en slik ordning. Avviket skyldes også at klager trolig har priser som ikke er konkurransedyktige, hvilket har resultert i at angivelsen av anskaffelsens estimerte verdi er høyere enn det som er markedspris.
- (50) Det foreligger særlige forhold som gir grunnlag for en lengre varighet på kontraktperioden enn fire år. Hensynene som begrunner dette er betydelige investeringskostnader til kontrakten, tjenestens art og samfunnskritiske karakter, miljøhensyn og bærekraft, samt markedets behov for forutsigbarhet.

Klagenemndas vurdering:

- (51) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. klagenemndsforordningen § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder avtale for tømning av næringsavfall som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til kroner 82 000 000 ekskl. mva. I tillegg til lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (heretter *loven*) følger anskaffelsen forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (heretter *forskriften*) del I og del III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (52) Klagenemnda tar først stilling til spørsmålet om tildelingskriteriet «*[k]valitet og miljø*» er ulovlig. Klager har anført at innklagede har brutt forskriften § 7-9 ved å ikke vektlegge klima- og miljøhensyn med 30 prosent som tildelingskriterium.
- (53) Det følger av forskriften § 7-9 (1) at «*krav og kriterier etter denne bestemmelsen skal ha som mål å redusere anskaffelsens samlede klimaavtrykk eller miljøbelastning*». I § 7-9 (2) oppstilles en plikt for oppdragsgivere til å «*vekte klima- og miljøhensyn med minimum tretti prosent*». Ordlyden i bestemmelsens første ledd tilsier at oppdragsgiver skal identifisere og forsøke å avhjelpe anskaffelsens påvirkning på klima og miljø ved å primært stille kriterier som er egnet til å redusere anskaffelsens negative påvirkning på klimaet og/eller miljøet. Oppdragsgiver må derfor kartlegge hvilke klimaavtrykk og miljøbelastninger anskaffelsen har, og vurdere hvilke klima- og miljøtiltak som vil ha effekt på disse.
- (54) I konkurransegrunnlaget er kvalitet og miljø oppstilt som tildelingskriterium med en samlet vekt på 40 prosent. Det er oppstilt fem underkriterier som er gitt en innbyrdes vektfordeling. Underkriteriet «*[k]ildesortering*» skulle vektles 30 prosent av tildelingskriteriet. Dette utgjør tolv prosent av totalen på 100 prosent. Underkriteriet «*[s]mitteavfall*» skulle vektles ti prosent, som er fire prosent av totalen. Videre skulle «*[i]mplementering og gjennomføring*» vektles 30 prosent, altså tolv prosent av totalen. Underkriteriet «*[m]iljøsertifisering*» skulle vektles ti prosent og dermed fire prosent av

totalen. Til sist skulle underkriteriet «*[m]iljøvennlige kjøretøy*» vektes 20 prosent, hvilket tilsvarer åtte prosent av totalen.

- (55) Klagenemnda finner det klart at underkriteriene kildesortering og miljøvennlige kjøretøy ivaretar klima- og miljøhensyn, svarende til en vekt på til sammen 20 prosent.
- (56) Kriteriet «*[i]mplementering og gjennomføring*» la opp til at leverandøren skulle «*dokumentere hvordan de vil implementere avtalen*» og angi «*hvilken reservekapasitet de har*». Ordlyden legger opp til en vurdering av leverandørens kapasitet og gjennomføringsplan, og leverandørene er ikke bedt om å redegjøre nærmere for miljøaspekter i gjennomføringsplanen. Det fremkommer altså ikke av underkriteriet at klima- og miljøhensyn er relevant i evalueringen av dette kriteriet. Det er ikke tilstrekkelig at klima og miljø *kan* inngå som ledd i leverandørens gjennomføringsplan. Klagenemndas syn er at tildelingskriteriet uttrykkelig må angi klima- og miljøhensyn som relevant for tilbudsevalueringen dersom dette ønskes ivaretatt. Ettersom innklagede ikke legger opp til en slik vurdering har klagenemnda funnet at kriteriet ikke ivaretar klima- og miljøhensyn etter forskriften § 7-9.
- (57) Underkriteriet «*[s]mitteavfall*» innebar at leverandørene måtte beskrive «*kort en løsning for pakking og henting av smittefarlig avfall*». Ordlyden er vidt utformet og legger etter nemndas syn opp til en bred vurdering av leverandørens rutiner for hvordan smittefarlig avfall skal pakkes, og hvordan avfallet skal håndteres.
- (58) Overfor nemnda har innklagede forklart at dette punktet utelukkende handler om miljø ettersom det sentrale er hvordan sikkerheten til de som skal håndtere det smittefarlige avfallet ivaretas. Både ut ifra ordlyden i underkriteriet og den etterfølgende begrunnelsen er det nærliggende å anse sikring av et trygt og forsvarlig arbeidsmiljø som det sentrale hensynet som søkes ivaretatt. Heller ikke her er klima- eller miljøhensyn uttrykkelig nevnt. Det er ikke tilstrekkelig at innklagede kan velge å vektlegge klima- og miljøhensyn dersom leverandørene synliggjør ivaretakelsen av slike hensyn i sine beskrivelser. Dersom klima- og miljøhensyn skal premieres under tildelingskriteriet, må dette uttrykkelig fremgå. Ettersom innklagede ikke har angitt at kriteriet skal ivareta klima- og miljøhensyn har klagenemnda kommet til at heller ikke dette kriteriet ivaretar klima- og miljøhensyn etter forskriften § 7-9.
- (59) Hverken underkriteriene smitteavfall eller implementering og gjennomføring bidrar til å oppfylle kravet om å vekte klima- og miljøhensyn med 30 prosent. Kriteriene utgjør totalt 40 prosent av tildelingskriteriet kvalitet og miljø. Innklagede har dermed uansett ikke vektet klima og miljø med mer enn 24 prosent totalt, uavhengig av om underkriteriet miljøsertifisering er ulovlig eller ikke. Når innklagede ikke vektet klima- og miljøhensyn med 30 prosent, og utgjør dette i utgangspunktet et brudd på anskaffelsesforskriften § 7-9 (2).
- (60) Spørsmålet blir videre om vilkårene for å gjøre unntak fra kravet om 30 prosent vektning er oppfylt, jf. § 7-9 (4).
- (61) Av § 7-9 (4) fremgår det at tildelingskriteriet etter andre ledd kan erstattes med «*klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen*», dersom det er «*klart*» at det vil gi en bedre klima- og miljøeffekt og at dette «*begrunnes*» i anskaffelsesdokumentene.

- (62) Ordlyden «*klart*» tilsier at krav i kravspesifikasjonen må gi en objektivt bedre effekt på klima og miljø enn om dette hensynet ivaretas i tildelingskriteriene, riktignok slik at det er tilstrekkelig at effekten er marginalt bedre, jf. klagenemndas avgjørelse i sak 2024/1387, avsnitt 24 flg. Det er den samlede klima- og miljøeffekten i kravspesifikasjonen som må vurderes opp mot miljøeffekten av tildelingskriteriene, jf. formålet i forskriften § 7-9 (1). Klagenemnda har tidligere lagt til grunn at det også er relevant at oppdragsgiver har vektet et tildelingskriterium som premierer miljø lavere enn 30 prosent i vurderingen, se klagenemndas avgjørelse i sak 2024/639, avsnitt 30.
- (63) En forutsetning for å foreta en vurdering av om det «*klart*» gir en bedre miljøeffekt å stille krav i kravspesifikasjonen enn tildelingskriterier, er at oppdragsgiver sikrer et «*tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag*» for vurderingen, se klagenemndas avgjørelse i sak 2025/0356, avsnitt 28. Oppdragsgiver må dermed ha kartlagt hvilke klimaavtrykk og miljøbelastninger anskaffelsen har, og hvilke klima- og miljøtiltak som vil ha effekt på disse. Dette kan gjøres ved for eksempel å avholde markedsdialog, eller gjennomføre andre undersøkelser.
- (64) At bruk av unntaksbestemmelsen skal «*begrunnes i anskaffelsesdokumentene*», forutsetter videre 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, jf. klagenemndas avgjørelse i sak 2025/0819 avsnitt 30. Begrunnelsen skal sannsynliggjøre hvorfor unntaket er anvendelig, i samsvar med det grunnleggende kravet til etterprøvnbarhet, se klagenemndas avgjørelse i sak 2025/0322, avsnitt 46.
- (65) For å begrunne anvendelse av unntaket i § 7-9 (4) viser klager til en rekke krav i konkurransegrunnlaget punkt 4.2, underpunkt 10 og 12.5. Kravene det vises til er sortering og mottaksanlegg, fair transport, ryddig på henteområdet, opplæring i bruk av kjøretøy, energieffektiv kjøring, yrkessjåførkompetanse, flåtestyringssystem, merking av oppsamlingsenheter, oppsamlingsenheter, tømmefrekvens samt henting og transportering. At nevnte krav begrunner unntak fra hovedregelen om 30 prosent vektning av klima- og miljø er anført først overfor klagenemnda. Konkurransedokumentene inneholder følgelig ingen begrunnelse for hvorfor det angivelig var «*klart*» på kunngjøringstidspunktet at det ville gi en bedre klima- og miljøeffekt å stille krav enn å vekte klima- og miljøhensyn med minimum 30 prosent. Klagenemnda finner det derfor klart at det foreligger brudd på begrunnelsesplikten, jf. forskriften § 7-9 (4).
- (66) Når begrunnelsen i anskaffelsesdokumentene ikke anses tilstrekkelig, har klagenemnda i vurderingen av om det var sannsynliggjort at unntaket i § 7-9 (4) var oppfylt, i tidligere saker sett hen til innklagedes etterfølgende begrunnelser og forklaring overfor nemnda, se for eksempel klagenemndas avgjørelser i sakene 2024/639, avsnitt 34 flg. og 2025/0322, avsnitt 43 flg. Den etterfølgende begrunnelsen eller forklaringen må dokumentere at vilkåret om at det var «*klart*» at det var bedre å stille krav enn kriterier var oppfylt på kunngjøringstidspunktet, se til sammenligning klagenemndas avgjørelse i sak 2025/0322, avsnitt 40.
- (67) Innklagede viser til miljøkravene som er oppstilt i kravspesifikasjonen. Som den eneste begrunnelse for å benytte unntaket viser innklagede til at kravene må sies å være omfattende miljøkrav, og at kravene er en naturlig følge av selve tjenesten som anskaffes. Denne begrunnelsen sier ikke noe om hvorfor det er «*klart*» at de krav som er stilt samlet medfører en bedre klima- og miljøeffekt enn å vekte klima- og miljøhensyn med 30 prosent. Innklagede har f.eks. ikke vist til hvilket kunnskapsgrunnlag kravene er satt på

bakgrunn av, eller hvilke krav markedet er modent for å oppfylle. Innklagede har tilsynelatende vært av den forståelsen at klima- og miljøhensyn faktisk var vektet med 30 prosent. Det har dermed formodningen mot seg at innklagede har gjort vurderinger på kunngjøringstidspunktet om hvorvidt unntaket i forskriften § 7-9 (4) var oppfylt.

- (68) Når innklagede ikke kan vise til at det ble foretatt konkrete vurderinger som begrunner anvendelse av unntaket i forskriften § 7-9 (4) og heller ikke i ettertid kan vise til slike forhold, har ikke innklagede sannsynliggjort hvorfor og eventuelt hvordan det er «klart» at de anførte kravene faktisk gir en bedre klima- og miljøeffekt enn å oppstille klima- og miljøkriterier som er vektet 30 prosent. Unntaket i § 7-9 (4) kommer dermed ikke til anvendelse. Innklagede har følgelig brutt forskriften § 7-9 ved å ikke vekte klima- og miljøhensyn med 30 prosent.
- (69) Før klagenemnda vurderer konsekvensene av bruddet på forskriften § 7-9, finner nemnda det hensiktsmessig å behandle klagers anførsel om at underkriteriet «*[m]iljøsertifisering*» er ulovlig utformet.
- (70) Tildelingskriterier har til formål å identifisere det beste tilbudet. Ved utformingen av kriteriene har oppdragsgiver et vidt skjønn. Tildelingskriteriene skal likevel ha «*tilknytning til leveransen*», jf. forskriften § 18-1 (4) første punktum. I andre punktum er det utdypet at slik tilknytning foreligger når tildelingskriteriene «*relaterer seg til [...] tjenestene [...] som kontrakten gjelder*». Klagenemnda har tidligere lagt til grunn at et tildelingskriterium har tilknytning til leveransen «*når det legger opp til en vurdering av sterke og svake sider ved ytelsene som tilbys*», jf. eksempelvis klagenemndas avgjørelse i sak 2021/60 avsnitt 29 med videre henvisninger.
- (71) Underkriteriet miljøsertifisering er i utgangspunktet knyttet til egenskaper ved leverandøren og ikke til den konkrete anskaffelsen som sådan. Klagenemnda har ved flere anledninger behandlet hvorvidt forhold ved leverandøren, som kunne vært regulert ved bruk av kvalifikasjonskrav, har vært egnet til å identifisere det mest fordelaktige tilbudet, se eksempelvis klagenemndas avgjørelse i sak 2024/1373 avsnitt 35 med videre henvisninger. I avsnitt 39 uttalte nemnda at det ikke var tilstrekkelig å oppstille et krav om at leverandørene måtte ha et miljøstyringssystem som skulle «*brukes under gjennomføringen av oppdraget*». Grunnen til dette var at kvalitetssikringssystem gjaldt «*egenskaper ved leverandørene, og ikke det som skal ytes*». Leverandørene skulle krysse av for om kvalitetssikringssystemet skulle brukes i kontrakten, men ble ikke bedt om å beskrive «*hvordan*» det skulle brukes. Kriteriet var dermed ikke egnet til å bedømme sterke og svake sider ved de tilbudte ytelsene, se også klagenemndas avgjørelse i sak 2022/277 avsnitt 43-44 for en tilsvarende vurdering.
- (72) Nemnda har altså gått langt i å vurdere om de konkrete spørsmålene som skal besvares i tildelingskriteriet, og dets dokumentasjonskrav, gjør at leverandørens redegjørelser er tilstrekkelig til å sette oppdragsgiveren i stand til å vurdere tilbudets sterke og svake sider.
- (73) Av den nærmere beskrivelsen av underkriteriet «*Miljøsertifisering*» fremgår det at leverandøren skulle «*dokumentere og redegjøre for miljøsertifiseringer de har som er gjeldende til denne avtale*». Dokumentasjonskravet var tredjepartsverifisering, f.eks. ved å legge ved «*gyldig sertifikat/dokumentasjon*» på dette. Godkjente sertifiseringer var «*Miljøfyrtårn, ISO 14001 og EMAS*». Dokumentasjon på eksisterende miljøsertifisering skulle gi ti poeng, og påbegynt arbeid med miljøsertifisering skulle gi fem poeng.

- (74) Selv om kriteriet innleder på en måte som tilsier at leverandørene skal dokumentere og redegjøre for miljøsertifisering som er relevant for gjeldende kontrakt, er det presisert at oppfyllelse dokumenteres ved fremvisning av gyldig sertifikat eller dokumentasjon. Følgelig vil leverandører, som utelukkende dokumenterer at selskapet har eksempelvis Miljøfyrtårn-sertifikat, oppnå ti poeng på underkriteriet. Det åpnes dermed ikke for at leverandørene skal beskrive hvordan miljøsertifiseringen får betydning for foreliggende kontrakt. Kriteriet legger følgelig ikke opp til en vurdering av sterke og svake sider ved tilbudet og er følgelig ulovlig. jf. forskriften § 18-1 (4),
- (75) Dette innebærer at tildelingskriteriet «*[k]valitet og miljø*» er utformet i strid med både forskriften § 7-9 og § 18-1 (4). Spørsmålet blir om konkurransen må avlyses som følge av dette.
- (76) En oppdragsgiver har plikt til å avlyse en konkurranse dersom det er begått feil som kan ha påvirket utfallet av konkurransen eller deltakerinteressen, dersom feilen ikke kan rettes på annen måte, se blant annet HR-2019-1801-A (*Fosen Linjen*), avsnitt 85 med henvisning til EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-16/16, avsnitt 106 og klagenemndas avgjørelse i sak 2025/0819 avsnitt 38. Det kreves at det foreligger en «*nærliggende faktisk mulighet*» for at feilen har virket inn, jf. LE-2011-40623 og T-345/03 Evropaiki Dynamiki, avsnitt 147, hvor terskelen er formulert slik: «*[...] if there was even a small chance*».
- (77) Tildelingskriteriene har stor betydning for leverandørene når de vurderer hvorvidt de skal delta i konkurransen og når de utformer tilbudene sine. Tildelingskriteriet kvalitet og miljø er gitt en samlet vekt på 40 prosent og har dermed stor betydning for evalueringen. Innklagede har ikke vektet klima- og miljøhensyn med 30 prosent. Det kan ikke utelukkes at tilbudene hadde vært ulikt utformet dersom klima- og miljøhensyn var lovlig vektet. Videre innebar det ulovlige kriteriet om miljøsertifisering at leverandører som hadde slik sertifisering skulle få ti poeng. Det kan ikke utelukkes at et slikt kriterium kan ha påvirket interessen til potensielle leverandører som ikke innehar miljøsertifisering. Feilen kan ikke rettes. Klagenemnda finner derfor at konkurransen må avlyses som følge av at innklagede har oppstilt et ulovlig tildelingskriterium.
- (78) På bakgrunn av dette resultatet, tar ikke klagenemnda stilling til klagers øvrige anførsler.
- (79) Bruddet klagenemnda har konstatert, «*kan*» ha påvirket resultatet av konkurransen. Klagegebyret skal derfor tilbakebetales, jf. klagenemndsforskriften § 13.

Konklusjon:

Gran kommune har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å oppstille et ulovlig tildelingskriterium.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Christina Paludan Melson

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur