



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Tilbudsevaluering. Uklart konkurransegrunnlag.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av rammeavtale for kjøp av trelast og byggevarer. Klager anførte prinsipalt at innklagede hadde brutt regelverket i tilbudsevalueringen ved å gi valgte leverandør uttelling for miljømerkede produkter fra deres underleverandører. Subsidiært anførte klager at konkurransegrunnlaget var uklart ved at det ikke fremgikk tilstrekkelig klart av tildelingskriteriet «Klima og Miljø» om det var miljømerkede produkter eller miljøsertifiserte leverandører som ville gi grunnlag for uttelling. Klagenemnda kom til at innklagede ikke hadde brutt regelverket ved evalueringen av tildelingskriteriet «Klima og miljø», og at tildelingskriteriet ikke var uklart.

Klagenemndas avgjørelse 4. november 2025 i sak 2025/1126

Klager: Optimera AS

Innklaget: Ringebu kommune

Klagenemndas

medlemmer: Bjørn Berg, Christina Paludan Melson og Wenche Sædal

Bakgrunn:

- (1) Ringebu kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 8. april 2025 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av rammeavtale for kjøp av trelast og byggevarer. Konkurransen gjaldt anskaffelse på vegne av innklagede, Nord-Fron kommune og Sør-Fron kommune, og var delt inn i en delkontrakt for hver kommune, totalt tre delkontrakter. Anskaffelsens verdi var estimert til 9 550 000 kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 19. mai 2025. Klagen gjelder to av delkontraktene, delkontrakten med Nord-Fron kommune (delkontrakt 1) og delkontrakten med Sør-Fron kommune (delkontrakt 2).
- (2) I konkurransegrunnlaget fremgikk det at tildelingskriteriet «*Pris*» ville vektas med 70 prosent og «*Klima og miljø*» med 30 prosent. Miljøkriteriet var:

«Miljømerkede produkter:

Oppdragsgiver vil vektlegge om varer er merket med Svanemerket eller et tilsvarende miljømerke type 1. Tilsvarende merkeordninger er EU Ecolabel og Blå Engel. Disse merkeordningene vil gi full uttelling (10 poeng) i evalueringen, på lik linje med Svanemerket.

Andre merkeordninger vil gi lavere score, dersom miljømerkene vurderes som mindre relevante eller omfattende. Eksempelvis vil FSC, PEFC, ASI, MI, Emicode (EC1 og EC1 plus) gi 25 % uttelling (2,5 poeng) i forhold til Svanemerket.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

Leverandører som tilbyr andre merker, har det juridiske ansvaret for å dokumentere at deres miljømerke kan anses likeverdig/tilsvarende med de merker som spesifisert ovenfor.

Ved utregning av poeng på dette kriteriet vil oppnådd score på det enkelte produkt multipliseres med estimert volum (antall/enhet) av de enkelte produktene.

Dokumentasjon:

Leverandøren skal avmerke i kolonnen «miljømerket» i vedlegg 2 Prisskjema dersom produktet som tilbys er miljømerket. Har produktet et lisensnummer, er det tilstrekkelig at navn på merkeordning sammen med gyldig lisensnummer oppgis i kolonnen. Hvis produktet ikke har lisensnummer så må sertifikat/lisensbevis legges ved. Sertifikater eller andre dokumenter må være gyldige og ikke utgått på tid. [...]».

- (3) I det vedlagte prisskjemaet skulle leverandørene fylle inn kolonnene «Miljø – lisensnummer oppgis her» og «Poeng miljømerking» for alle produkter. Disse kolonnene var markert blå. Under beskrivelsen av prisskjema fremgikk det at «*Blå linjer gjelder miljømerking og kan fylles ut hvis det foreligger miljømerking på produktet. Lisensnummer må da fylles ut så oppdragsgiver har mulighet til å sjekke dette*». Det fremgikk videre av skjemaet at det var den gjennomsnittlige poengsummen for alle miljømerkede produkter det skulle evalueres på under tildelingskriteriet «*Miljømerking*».
- (4) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede to tilbud på delkontrakt 1 og to tilbud på delkontrakt 2. Det var Optimera AS (heretter *klager*) og Gausdal Landhandleri AS som leverte tilbud for begge delkontrakter.
- (5) Den 6. juni 2025 ble leverandørene informert om at kontrakt for begge delkontraktene var tildelt Gausdal Landhandleri AS (heretter *valgte leverandør*).
- (6) I meddelelsesbrevet for delkontrakt 1 fremgikk det at valgte leverandør fikk 2,08 poeng under evalueringen av «*Klima og miljø*», mens klager fikk 0,14 poeng. I meddelelsesbrevet for delkontrakt 2 scoret valgte leverandør også best på «*Klima og miljø*» og ble tildelt 2,10 poeng, mens klager fikk 0,26 poeng.
- (7) I etterkant av tildelingen klaget klager på evalueringen og viste til at valgte leverandør hadde fått uttelling for PEFC og FSC-merking på tilbudte produkter uten at valgte leverandør selv var sertifisert. På bakgrunn av dette ba klager i Mercell om en ny utregning av poengene gitt under evalueringen av miljøkriteriet og en omgjøring av tildelingen. Til dette svarte innklagede følgende:

«Kommunene har bedt om å få tilbud som sikrer leveranse av PEFC/FSC-merkede produkter. Vi kunne ha spesifisert at tilbyder selv skulle inneha sporbarhetssertifikat/COC-sertifikat, men har ikke gjort det. Vi har derfor anerkjent sporbarhetssertifikater fra Gausdal Landhandleris underleverandører [...]. Vi opplever at dette gir tilstrekkelig sikkerhet for å få levert PEFC/FSC-merkede produkter».
- (8) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 20. august 2025. Klagebehandling startet 22. august 2025, jf. klagenemndsforskriften § 13.
- (9) Innklagede har bekreftet at kontraktsinngåelse for delkontrakt 1 avventes til klagenemnda har behandlet klagen, og saken er derfor gitt prioritert behandling. Kontrakt med valgte leverandør for delkontrakt 2 ble inngått 3. juli 2025.

(10) Nemndsmøte i saken ble avholdt 6. oktober 2025.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (11) Det anføres prinsipalt at innklagede har gjort feil under evalueringen av tildelingskriteriet «*Klima og miljø*». Innklagede har premiert valgte leverandør for å ha oppgitt miljømerkene PEFC og FSC tilhørende deres underleverandører. Tildelingskriteriet tilsier imidlertid at miljømerkene skal gjelde for leverandøren, og ikke nedover i leverandørkjeden. Formuleringene «*Leverandører som tilbyr*» og «*deres miljømerke*» i tildelingskriteriet tilsier en leverandørspesifikk tilnærming. Innklagedes respons på klagers innvendinger i etterkant av tildelingen gir støtte for en slik tolkning.
- (12) Sertifiseringsorganene er selv tydelige på at det ikke er tillatt å markedsføre produkter som PEFC eller FSC-sertifisert, uten at leverandør selv har godkjent sertifisering. Innklagede har dermed godkjent ugyldig miljømerking, hvilket har medført et uriktig resultat. Den uriktige forståelsen av miljømerkingsordningene, har ført til et usaklig og uforholdsmessig konkurransefortrinn for den valgte leverandøren. Det er sannsynlig at feilen har hatt innvirkning på tildelingen. Evalueringen må derfor skje på nytt og tildelingsbeslutningen omgjøres.
- (13) Subsidiært anfører klager at konkurransegrunnlaget er uklart formulert. Dersom det var innklagedes intensjon å godta miljømerking fra underleverandører, i strid med normal bransjepraksis, skulle dette vært klart og tydelig opplyst i konkurransegrunnlaget. På denne måten ville det allerede ved utlysning av konkurransen blitt tydelig for klager at innklagede har en annen forståelse av merkeordningen PEFC og FSC enn hva klager mener er korrekt, og markedet ville kunne konkurrere på like premisser. Dersom det var slik at underleverandørers miljømerker var gyldige ville klager oppført miljømerking for et langt større antall produkter. Det ville i sin tur ha påvirket vår poengscore på miljøkriteriet og potensielt endret resultatet for én eller flere delkontrakter. Det er dermed nærliggende at uklarheten har påvirket utfallet av konkurransen. Feilen kan ikke rettes på annet vis enn ved avlysning.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (14) Det foreligger ikke feil ved evalueringen av tildelingskriteriet «*Klima og miljø*». Både kriteriets overskrift og formuleringen i første avsnitt angir at kravet til miljømerking knytter seg til den aktuelle varen. Ordlyden gir ingen holdepunkter for at det er annet enn selve produktet som skal være sertifisert. At det i tildelingskriteriet vises til at det er «*oppnådd score på det enkelte produkt*» som skal multipliseres med estimert volum, underbygger en tolkning om at miljømerkingen knytter seg til produktet. Også formuleringer i dokumentasjonskravet og det vedlagte prisskjema bygger opp under en slik tolkning. Dersom oppdragsgiver ønsket å stille krav om at tilbyderen selv måtte være sertifisert, måtte dette vært angitt som kvalifikasjonskrav, kontraktskrav eller som en eksplisitt del av tildelingskriteriet.
- (15) Det hører inn under det innkjøpsfaglige skjønnets å fastsette tildelingskriteriets innhold, her ved å knytte miljøkriteriet til det enkelte produkt. Selv om klagenemnda skulle komme til at innklagede er bundet av PEFC og FSC sine interne reguleringen, mener innklagede at evalueringen uansett er i tråd med organisasjonenes egne retningslinjer.

Verken PEFC eller FSC forhindrer en forhandler i å tilby eller levere varer som er PEFC- eller FSC-merkede varer uten selv å være sporbarhetssertifisert.

- (16) Konkurranses grunnlaget er ikke uklart. Det fremgår klart at miljøkriteriet var rettet til hver enkelt vare, og at innklagde ikke har stilt krav om tilbyder selv skulle inneha PEFC eller FSC-sertifisering. Tildelingskriteriet er utformet for å belønne miljøegenskaper ved de konkrete varene som skal anskaffes og oppnå større konkurranse. Valget oppdragsgiver her har gjort, er en beslutning som bygger på vurderinger som hører inn under oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn. I forlengelsen av dette vises til at en produktbasert tilnærming er forholdsmessig ved at den fokuserer vurderingen mot de faktiske miljøegenskapene i varelinjene som skal leveres, og stiller ikke ytterligere krav til leverandørene.

Klagenemndas vurdering:

- (17) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder kjøp av trelast og byggevarer som er en vareanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til kroner 9 550 000 kroner ekskl. mva. I tillegg til lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (heretter *loven*) følger anskaffelsen forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (heretter *forskriften*) del I og del III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (18) Klagenemnda tar først stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å gi valgte leverandør uttelling for tilbudte varer med miljøsertifiseringene PEFC og FSC.
- (19) Klagenemnda skal ikke foreta en ny tilbudsevaluering. Det klagenemnda skal prøve, er hvorvidt innklagede har forholdt seg til tildelingskriteriene slik de er angitt i konkurransegrunnlaget, om tilbudenens innhold er korrekt fastlagt, og om evalueringen er vilkårlig, sterkt urimelig eller i strid med de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven § 4 herunder prinsippet om forholdsmessighet, jf. for eksempel Rt. 2007 s. 1783, avsnitt 44.
- (20) Hvilke rammer som er oppstilt for evalueringen, beror på en tolkning av konkurransegrunnlaget. Utgangspunktet for tolkningen av konkurransegrunnlaget er hvordan en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør vil forstå grunnlaget, se eksempelvis HR-2019-830-A, avsnitt 36 og EU-domstolens avgjørelse i sak C-42/13 *Cartiera dell'Adda*, avsnitt 44. Ved fastleggingen av innholdet i konkurransegrunnlaget følger det av rettspraksis at det må gjøres en objektiv fortolkning, men at ordlyden også må leses i lys av blant annet de formål som skal ivaretas, konteksten, systembetragtninger og andre reelle hensyn, se LB-2020-84478 med videre henvisning til Rt-2012-1729, avsnitt 66 og 67.
- (21) Det aktuelle tildelingskriteriet «*Klima og miljø*» er gjengitt i sin helhet i sakens bakgrunn avsnitt 2. Overskriften i tildelingskriteriet er «*Miljømerkede produkter*». Av de sertifiseringsordningene som gir grunnlag for uttelling nevnes PEFC og FSC uttrykkelig.
- (22) I den nærmere beskrivelsen vises det til at innklagede vil vektlegge om «*varer*» er miljømerket. Som dokumentasjon skal prisskjema fylles ut, dersom «*produktet*» som tilbys er miljømerket. I prisskjemaet fremgår det at den blå kolonnen i skjemaet kan fylles ut hvis det foreligger «*miljømerking på produktet*». Ordlyden både i selve kriteriet og i prisskjemaet gir tydelig uttrykk for at det er miljømerking av selve produktene som etterspørres, og dermed vil gis uttelling. Etter tildelingskriteriets opplisting av konkrete

miljømerker som gir grunnlag for uttelling fremgår det at *«Leverandører som tilbyr andre merker har det juridiske ansvaret for å dokumentere at deres miljømerke kan anses likeverdig/tilsvarende [...]»*. Formuleringen er utelukkende å forstå slik at leverandører som tilbyr andre miljømerker på sine produkt enn de som er nevnt i tildelingskriteriet, må kunne dokumentere at miljømerkingen er tilsvarende en av de nevnte merkeordningene. Det var dermed klart at det var miljømerking av selve produktene som ville gi uttelling i evalueringen.

- (23) At produkter merket med FSC og PEFC ville gi en viss uttelling i evalueringen fremgikk direkte av tildelingskriteriet. Av det tilhørende dokumentasjonskravet fremgikk det at *«Sertifikater eller andre dokumenter må være gyldige og ikke utgått på tid»*. Uttelling for miljømerkede produkter var derfor avhengig av at miljømerkingen eller sertifiseringen var gyldig i henhold til retningslinjene til utstedende organisasjon.
- (24) FSC er en sertifiseringsordning som kontrollerer treets opprinnelse og som sikrer at tre fra FSC-sertifiserte skoger kan spores helt til forbrukeren. Forhandlere kan oppnå sporbarhetssertifisering, såkalt Chain-of-Custody (CoC), hvilket sikrer en intakt kjede fra sertifiserte skogbrukere til sertifiserte virksomheter som selger de aktuelle produktene. På nærmere bestemte vilkår kan virksomheter som ikke er sporbarhetssertifiserte benytte FSC-merking i sin markedsføring utover merkingen som fremgår fysisk på produktet. Dette krever, slik nemnda forstår det, at leverandøren har varemerkelisens. Slik varemerkelisens forutsetter blant annet at produktene er merket med FSCs produktlogo, at virksomheten ikke endrer eller pakker om produktene og at varene er kjøpt direkte fra en FSC-sertifisert leverandør. Det gjelder dermed ikke et ubetinget krav om at omsetter av FSC-merkede produkter selv er sporbarhetssertifisert for at produktet skal anses sertifisert.
- (25) Norsk PEFC skogstandard inneholder krav som beskriver hvordan skogeier skal forvalte og drive skogen. Til forhandlere av skog- og trebasert materiale utstedes PEFC sporbarhetssertifisering, hvilket sikrer at skog- og trebasert materiale i produkter med PEFC deklarasjon eller merking har opprinnelse i PEFC sertifisert bærekraftig skogbruk, resirkulert materiale og/eller PEFC kontrollerte kilder. I henhold til PEFC sin standard for merkebruk er det tillatt at forhandlere uten sporbarhetssertifisering i sin markedsføring omtaler sine produkter som PEFC-merket. I svar på *«Frequently asked questions»* skriver PEFC at forhandlere ikke må være sertifisert for å benytte PEFC-merking, såfremt forhandleren ikke lager egne produkt, men selger til forbrukere uten å endre produktet på noen måte. Slik nemnda forstår det, kreves det imidlertid også etter PEFC at leverandøren rent faktisk har varemerkelisens for å markedsføre slike produkter. Det gjelder dermed ikke et krav om at omsetter av PEFC-merkede produkter selv er sporbarhetssertifisert for at produktet skal anses sertifisert.
- (26) Slik saken er opplyst for nemnda er det på det rene at valgte leverandør selv ikke innehar sporbarhetssertifisering. Det er imidlertid uvisst om valgte leverandør har lisens til bruk av varemerkene. Så lenge valgte leverandør har lisens kan innklagede legge til grunn at produktene er miljøsertifisert, og lovlig gi uttelling for dette i evalueringen. Dersom valgte leverandør ikke har lisens, vil det – slik nemnda forstår kravene til merkevarelisens – ikke være lovlig å markedsføre produktene som miljøsertifiserte. Det vil da være i strid med tildelingskriteriet å gi uttelling for at produktet er sertifisert.
- (27) Klagers anførsel om at valgte leverandør selv må være sertifisert for å få uttelling for å tilby produkter sertifisert etter FSC og PEFC, fører imidlertid uansett ikke frem.

- (28) Til klagers anførsel om uklarhet i konkurransegrunnlaget, viser klagenemnda til den tolkning av tildelingskriteriet som er gjort i avsnitt 22. Tolkningen viser at det var klart at det var miljømerking av selve produktene som ville gi uttelling i evalueringen. Klagers anførsel fører derfor ikke frem.

Konklusjon:

Ringebu kommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Christina Paludan Melson

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur