



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Ulovlig kvalifikasjonskrav.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av periodisk service av heiser, forefallende vedlikehold av heisanlegg, samt drift og vedlikehold av heistelefoner og 24/7 alarmmottak for heisalarmer og heistelefoner. Klager fikk medhold i sin anførsel om at kvalifikasjonskravet om at leverandørene måtte ha «sertifisering fra uavhengige tredjeparter som bekrefter at leverandør har rutiner og systemer for kvalitetsstyring», var ulovlig.

Klagenemndas avgjørelse 20. november 2020 i sak 2020/687

Klager: Alt Heis AS

Innklaget: Bergen kommune

Klagenemndas

medlemmer: Marianne Dragsten, Karin Fløistad og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

- (1) Bergen kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 4. juni 2020 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av periodisk service av heiser, forefallende vedlikehold av heisanlegg, samt drift og vedlikehold av heistelefoner og 24/7 alarmmottak for heisalarmer og heistelefoner. Anskaffelsens verdi ble estimert til 12 millioner kroner over fire år. Tilbudsfrist ble satt til 30. juni 2020.
- (2) I konkurransegrunnlaget punkt 5 («*Kvalifikasjonskrav*») var kvalifikasjonskravene listet opp. Ett av kvalifikasjonskravene var utformet slik:

«Quality assurance schemes and environmental management standards

Certificates by independent bodies about quality assurance standards

Will the economic operator be able to produce certificates drawn up by independent bodies attesting that the economic operator complies with the required quality assurance standards, including accessibility for disabled persons?

Minimum level(s) of standards possibly required

Oppdragsgiver krever leverandører som har sertifisering fra uavhengige tredjeparter som bekrefter at leverandør har rutiner og systemer for kvalitetsstyring. Dokumentasjon: Leverandør skal framlegge attester fra uavhengige anerkjente organer som dokumenterer et tilfredsstillende kvalitetsstyringsystem. Eksempelvis vil gyldig ISO 9001 sertifikat aksepteres som oppfyllelse av kravet.»

- (3) Pris var eneste tildelingskriterium.

Postadresse
Postboks 511
Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse
Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no
www.klagenemndssekretariatet.no

- (4) Innen tilbudsfristen mottok innklagede tilbud fra fire leverandører: Alt Heis AS (heretter *klager*), Kone AS, Thyssenkrupp Elevator AS og Ingeniør Stein Knutsen AS.
- (5) Innklagede sendte 24. august 2020 forespørsel til klager via Merzell, der det blant annet fremgikk følgende:
- «Ber om at dere dokumenterer følgende dokumentasjonskrav. [...]»*
- 2. Attester utstedt av uavhengige organer for kvalitetssikringsstandarder*
- Kan leverandør fremlegge attester utstedt av uavhengige organer som dokumentasjon for at leverandøren oppfyller de angitte kvalitetssikringsstandardene, inkludert krav til universell utforming? [...]»*
- (6) Til dette svarte klager samme dag:
- «Ref deres spørsmål om dokumentasjoner: [...]»*
- 2. Vårt Kvalitetssikring system er webbasert og i hht krav utarbeidet av Prosjekt-Partner as som fortløpende oppdateres i hht regelverk. [...]»*
- (7) I innklagedes brev av 25. august 2020 ble klager avvist fra konkurransen som følge av manglende dokumentasjon på oppfyllelse av kravet om sertifisering fra uavhengige tredjeparter. Også Ingeniør Stein Knutsen AS ble avvist.
- (8) Av tildelingsbrevet datert 25. august 2020 fremgikk det at kontrakten var tildelt Thyssenkrupp Elevator AS (heretter *valgte leverandør*).
- (9) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 9. september 2020. Innklagede har opplyst at kontraktsinngåelse utsettes til klagenemnda har behandlet saken. I tråd med fast praksis fra klagenemnda, har nemnda derfor behandlet saken som en prioritert sak.
- (10) Nemndsmøte i saken ble avholdt 16. november 2020.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (11) Innklagede har brutt regelverket ved å oppstille et kvalifikasjonskrav. Nærmere bestemt er kvalifikasjonskravet om at *«Oppdragsgiver krever leverandører som har sertifisering fra uavhengige tredjeparter som bekrefter at leverandør har rutiner og systemer for kvalitetsstyring»* ulovlig fordi det ikke åpnet for at leverandørene kunne levere alternativ dokumentasjon for kvalitetsstyringssystem. Kravet ekskluderer dermed alle tilbydere som har kvalitetsstyringssystemer uten slik sertifisering fra tredjepart, uavhengig av kvalitet.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (12) Det bestrides at innklagede har oppstilt et ulovlig kvalifikasjonskrav. Forskriften § 16-7 gir hjemmel for å be om attest utstedt av uavhengige organer. Det avgjørende for lovligheten av kravet om at *«Oppdragsgiver krever leverandører som har sertifisering fra uavhengige tredjeparter som bekrefter at leverandør har rutiner og systemer for*

kvalitetsstyring», er hvorvidt kravet er relevant for den aktuelle leveransen og om det står i forhold til leveransen. Innklagede besitter ikke selv heisfaglig kompetanse og sertifisering fra et uavhengig organ sikrer et gitt kvalitets- og sikkerhetsnivå samt forutsigbarhet.

Klagenemndas vurdering:

- (13) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder periodisk service av heiser, forefallende vedlikehold av heisanlegg, samt drift og vedlikehold av heistelefoner og 24/7 alarmmottak for heisalarmer og heistelefoner, som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 12 millioner kroner over fire år. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser 17. juni 2016 nr. 73 følger anskaffelsen forskrift om offentlige anskaffelser 12. august 2016 nr. 974 del I og del III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.

Ulovlig kvalifikasjonskrav – sertifisering fra uavhengig tredjepart

- (14) Klager anfører at innklagede har brutt regelverket ved å oppstille et ulovlig kvalifikasjonskrav. Klager anfører nærmere bestemt at kvalifikasjonskravet om «*sertifisering fra uavhengige tredjeparter som bekrefter at leverandør har rutiner og systemer for kvalitetsstyring*», er ulovlig.
- (15) Det følger av forskriften § 16-1 at oppdragsgiveren kan stille krav til leverandørens kvalifikasjoner. Av annet ledd fremgår det at oppdragsgiveren bare kan kreve attester, erklæringer eller andre typer dokumentasjon som angitt i forskriften § 16-2, § 16-4, § 16-6 eller § 16-7 som dokumentasjon for oppfyllelse av kvalifikasjonskravene. Forskriften § 16-7 om kvalitetssikringsstandarder og miljøledelsesstandarder, regulerer med andre ord uttømmende hvilken dokumentasjon som kan kreves. Disse reglene setter også begrensninger på hvilke kvalifikasjonskrav som kan stilles, fordi det bare kan fastsettes kvalifikasjonskrav som det kan kreves dokumentasjon for, jf. til sammenligning klagenemndas avgjørelse i sak 2016/172, avsnitt 20, om forståelsen av den tilsvarende bestemmelsen i forskriften (2006) § 17-9.
- (16) Etter § 16-7 kan oppdragsgiveren kreve fremlagt «*attester utstedt av uavhengige organer som dokumentasjon for at leverandøren oppfyller visse kvalitetssikringsstandarder, inkludert krav til universell utforming. Slike kvalitetssikringsstandarder skal være basert på relevante europeiske standardserier som er sertifisert av akkrediterte organer. [...]*»
- (17) Dersom oppdragsgiveren krever fremlagt slike attester, følger det imidlertid av § 16-7 tredje ledd at oppdragsgiveren «*skal godta annen dokumentasjon for tilsvarende kvalitetssikringstiltak*». Dette gjelder dersom leverandøren «*ikke har mulighet til å få slike attester innen fristen, og dette ikke skyldes leverandøren selv*».
- (18) Om det aktuelle kvalifikasjonskravet i vår sak, som gjaldt «*Quality assurance schemes and environmental management standards*», var det blant annet opplyst at:
- «Oppdragsgiver krever leverandører som har sertifisering fra uavhengige tredjeparter som bekrefter at leverandør har rutiner og systemer for kvalitetsstyring.»*
- (19) Om hvordan kravet skulle dokumenteres oppfylt fremgikk det at: «*Leverandør skal framlegge attester fra uavhengige anerkjente organer som dokumenterer et*

tilfredsstillende kvalitetsstyringssystem. Eksempelvis vil gyldig ISO 9001 sertifikat aksepteres som oppfyllelse av kravet.»

- (20) Lest i sammenheng kan kvalifikasjonskravet etter klagenemndas syn vanskelig forstås på annen måte enn at leverandørene måtte ha sertifisering fra uavhengige tredjeparter som bekrefter at leverandørene har rutiner og systemer for kvalitetsstyring.
- (21) Det fremgikk ikke at innklagede ville godta annen dokumentasjon for tilsvarende kvalitetssikringstiltak, for det tilfellet at leverandørene ikke hadde mulighet til å få slike attester innen fristen, og dette ikke skyldtes leverandørene selv, jf. forskriften § 16-7 tredje ledd. Det tar imidlertid lenger tid å tredjepartssertifisere et kvalitetssikringssystem enn det som var satt av til å levere tilbud i konkurransen. Det var da i strid med regelverket at innklagede ikke ga leverandørene anledning til å levere annen dokumentasjon på oppfyllelse av kvalifikasjonskravet.
- (22) Kvalifikasjonskravet om «*sertifisering fra uavhengige tredjeparter som bekrefter at leverandør har rutiner og systemer for kvalitetsstyring*», er etter dette ulovlig.
- (23) Bruddet på regelverket har påvirket utfallet av konkurransen for klager, og klagegebyret skal følgelig tilbakebetales, jf. klagenemndsforordningen § 13. Klagenemnda kan videre ikke se at denne feilen kan rettes på en annen måte enn ved å avlyse konkurransen.

Konklusjon:

Bergen kommune har brutt regelverket ved å oppstille et ulovlig kvalifikasjonskrav.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Marianne Dragsten

Dokumentet er godkjent elektronisk