



## Klagenemnda for offentlige anskaffelser

### **Saken gjelder: Avvisning av leverandør, Krav til ytelsen/teknisk spesifikasjon, De generelle prinsippene i § 4**

*Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av rammeavtale for kjøp av blomster. Klager anførte at valgte leverandør ikke oppfylte kvalifikasjonskravet om egnede rutiner og tiltak for å ivareta miljøutfordringer, og at kravspesifikasjonen var utformet i strid med loven § 4. Klagenemnda kom til at valgte leverandør ikke kunne anses kvalifisert basert på den informasjon som var påberopt og fremlagt av innklagede. Klagers anførsel om at kravspesifisering var utformet i strid med prinsippene i loven § 4 førte ikke frem.*

### **Klagenemndas avgjørelse 17. august 2023 i sak 2023/0377**

**Klager:** Mester Grønn AS

**Innklaget:** Universitetet i Stavanger

**Klagenemndas medlemmer:** Tarjei Bekkedal, Hallgrim Fagervold og Sverre Nyhus

#### **Bakgrunn:**

- (1) Universitetet i Stavanger (heretter *innklagede*) kunngjorde 10. mars 2023 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av rammeavtale for kjøp av blomster. Anskaffelsens verdi var estimert til mellom 1,5 og 2,5 millioner kroner for hele kontraktsperioden. Tilbudsfrist var 14. april 2023.
- (2) Som kvalifikasjonskrav for tekniske og faglige kvalifikasjoner, var det blant annet stilt følgende krav:  
  
*«Tilbyderen skal ha egnede rutiner og tiltak for å ivareta miljøutfordringer under utførelsen av kontrakten; herunder skal tilbyder ha gjennomført en kartlegging av klima- og miljøavtrykket der hvor blomstene blir dyrket/produsert».*
- (3) Det fulgte av det tilhørende dokumentasjonskravet at *«[s]ertifiseringsbevis for at tilbyders virksomhet er EMAS-, ISO 14001- eller miljøfyrtårn-sertifisert vil anses som tilstrekkelig dokumentasjon på at kravet er oppfylt».*
- (4) Dersom virksomheten ikke var sertifisert etter nevnte standarder, kunne kravet dokumenteres ved en beskrivelse av *«miljøledelsestiltak eller miljøsystemer/rutiner som ville bli anvendt under utførelsen av kontrakten, og som er på tilsvarende nivå som en av de nevnte sertifiseringsordningene».*
- (5) Kontrakt ville tildeles basert på tildelingskriteriene *«Pris/Kostnader»* (vektet 50 prosent), *«Basissortiment, kvalitet/service og leveringsbetingelser»* (vektet 40 prosent) og *«Miljø»* (vektet 10 prosent).

**Postadresse:**

Postboks 511 Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse:**

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

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

- (6) Under tildelingskriteriet «Pris/Kostnader» ville totalsum utgjøre «sum av enhetspriser/varelinjer og priser for kort/bånd og frakt som angitt i bilag 7a».
- (7) Prislisten var delt inn i fire produktkategorier - «buketter», «oppsatser», «kranser» og «plante med pyntepotte». Innenfor hver kategori var det listet opp ulike produkter, for eksempel «Kondolanse» og «Nyfødt». Hvert produkt skulle prises for størrelsene «Liten», «Medium» og «Stor». I tillegg skulle leverandørene oppgi pris på kort, bånd og fraktkostnader.
- (8) Under tildelingskriteriet «Basissortiment, kvalitet/service og leveringsbetingelser», var underkriteriet «Basissortiment» vektet 50 prosent. Av kravspesifikasjonen fulgte det en produktliste med de samme produktene som i prislisten, men uten angivelse av størrelser. Alle produktene skulle tilbys, og det skulle leveres bilder av produktene. Det var opplyst at man ønsket at nettsiden/katalogen til leverandørene ble oppdatert fortløpende, og at produkter i standardutvalget var avbildet i nettbutikken/katalog. Bildene skulle gi et representativt inntrykk av leveransen.
- (9) Innen tilbudsfristen mottok innklagede to tilbud, fra Mester Grønn AS (heretter *klager*) og Interflora Norge SA (heretter *valgte leverandør* eller *Interflora*).
- (10) I melding av 26. april 2023 ba innklagede valgte leverandør om å ettersende dokumentasjon tilknyttet kvalifikasjonskravet om etisk handel og miljø. Valgte leverandør ettersendte dokumentasjonen innen de fastsatte fristen.
- (11) Interflora er et samvirkelag heleid av over 350 selvstendige butikker i Norge. Hovedkontoret har som formål å drifte og markedsføre et formidlingssystem for blomsterhilsener i Norge, og har 14 ansatte. For rapporteringsåret 2022 avga Interflora en rapport til Etisk Handel Norge hvor det ble gjennomført aktsomhetsvurderinger for bærekraftig forretningspraksis i Interflora. I rapporten fremgikk følgende om bedriftens innkjøpsmodell og leverandørkjede:

*«Interflora Norge SA har ansvar for sortimentet som skal markedsføres på Interflora.no i samarbeid med utvalgte butikker. Interflora sentralt inngår rammeavtaler for innkjøp av blomster og tilleggsvarer som butikkene kan velge å benytte seg av for å produsere og levere sortimentet som markedsføres på Interflora.no. Interflora er en medlemsorganisasjon som tilrettelegger for bærekraftige innkjøp, men har ingen beslutningsmyndighet eller mandat til å handle på vegne av butikkene. Medlemmene har frihet til å handle av hvilke leverandører de mener er best for deres lokale butikk. For å øke graden av forutsigbarhet og langsiktig tankegang i innkjøpsarbeidet motiverer vi butikkene til økt handel gjennom færre leverandører hvor vi sentralt har et inngått et avtaleforhold som skal bidra til lavere risiko, bedre oversikt og mer sporbarhet i verdikjeden. Medlemmenes innkjøpslojalitet fra utvalgte avtale leverandører blir premiært gjennom bedre innkjøpsbetingelser for butikkene.*

(...)

*Avtale leverandørene dekker størstedelen av innkjøpsbehovet til butikkene, men det er fortsatt frivillig å benytte seg av disse. Kjøpet fra Interfloras avtale leverandører utgjør ca. 70% av det totale innkjøpet fra medlemsbutikkene.»*

- (12) Det fremgikk samme sted at Interfloras hovedkontor ikke selv driver med produksjon, eller kjøp direkte fra produsert. Samtlige innkjøp skjer via agent, mellomledd, importør eller merkevareleverandør. Det var ikke opplyst førsteleddsprodusenter per land, antall arbeidere hos førsteleddsprodusenter som bedriften har oversikt over, eller hvor mange produsenter arbeiderne var fordelt på. Dette var begrunnet som følger: *«Interflora har ikke kjennskap til dette per dags dato.»*
- (13) Rapporten anga likevel det geografiske opphavet til fire varekategorier. Dette var roser, grønt, tulipanløk og orkide. Valget av produktkategoriene var begrunnet som følger:
- «Vi har her valgt å fokusere på våre 4 største varekategorier som utgjør ca. 60% av innkjøpet til en gjennomsnittlig blomsterbutikk. Sortimentet på Interflora.no velges også ut med bakgrunn av de mest solgte blomster sortene som tilbys fra hovedavtale leverandøren. 60% av det totale innkjøpet fra medlemsbutikkene skjer hos hovedleverandør. Dette gir oss størst mulig påvirkningsmulighet og best effekt i forhold til risikoanalysen.»*
- (14) Rapporten viser videre at Interflora hadde mål om miljøfyrtårnsertifisering av hovedkontoret, samt 15 frittstående butikker i løpet av 2023. Det var også et mål at 100 butikker skulle være sertifisert innen 2025. Det fremgikk også av rapporten at Interflora hadde kartlagt og prioritert ulike risikoer innenfor miljø, og iverksatt tiltak for å redusere miljøkonsekvensene av virksomheten. Det var også et uttalt mål å få på plass signerte leverandøravtaler med minimumskriterier for bærekraft.
- (15) I et eget punkt som gjaldt hvordan Interflora sannsynliggjør at virksomhetens tiltak for å identifisere, forebygge og redusere negativ påvirkning faktisk fungerer, var det opplyst følgende:
- «Antall butikker som samler innkjøpet hos hovedleverandør og antall butikker som kjøper sentralt utvalgt sortiment hos Interfloras avtaleleverandører. Samt antall butikker som er miljøsertifisert.»*
- (16) Det følger også av rapporten at valgte leverandør er medlem av Floriculture Sustainability Initiative (FSI), som opplyses å være *«et samarbeid der den internasjonale verdikjeden for blomster som skal forbedre praksis og drive positiv endring mot bærekraftig produksjon og handel med blomster og planter»*. Det står blant annet at *«Floriculture standarder i FSI er i samsvar med internasjonale grunnleggende krav og lovgivning»*.
- (17) I tildelingsbrev av 22. mai 2023 informerte innklagede om valg av leverandør.
- (18) På priskriteriet fikk valgte leverandør full score på 5 poeng, mot 4,47 poeng for klager. På kvalitetskriteriet oppnådde klager 5 poeng, mot 4,88 for valgte leverandør. På miljøkriteriet fikk valgte leverandør full score på 5 poeng, mot 3 poeng for klager. Total vektet score for valgte leverandør var 4,95 poeng, mot 4,53 for klager.
- (19) Klage ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 2. juni 2023. Innklagede har opplyst at kontraktsignering utsettes til klagenemndas avgjørelse foreligger, og nemnda har derfor prioritert saken.
- (20) Nemndsmøte i saken ble avholdt 14. august 2023.

**Anførsler:**

*Klager har i det vesentlige anført:*

- (21) Kravspesifikasjon og prisliste er utformet i strid med de grunnleggende prinsippene om likebehandling og forutberegnelighet i loven § 4. Det er kun gitt en overordnet angivelse av produktet, samt en inndeling i størrelsene liten, medium og stor. Det var ingen makspris, eller krav til innhold i produktene som skulle prises. Det kan være store variasjoner innenfor de tre kategoriene, både i antall stilker, størrelse, blomster og tidsbruk. Like produkter er derfor ikke vurdert opp mot hverandre.
- (22) Valgte leverandør skulle vært avvist på grunn av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om at leverandøren måtte ha egnede rutiner og tiltak for å ivareta miljøutfordringer under utførelsen av kontrakten. Valgte leverandør er en forening, og ikke en selvstendig bedrift med egne utsalg eller butikker, og er avhengig av underleverandører for å oppfylle kontrakten. Det er ikke dokumentert at hver enkelt underleverandør oppfyller kvalifikasjonskravet om egnede rutiner og tiltak for å ivareta miljøutfordringer. Rapport fra Etisk Handel Norge og medlemskap i Floriculture Sustainability Initiative er ikke tilstrekkelig.

*Innklagede har i det vesentlige anført:*

- (23) Kravspesifikasjonen er lovlig utformet, og gjorde det mulig å sammenligne tilbudene. Kvaliteten på basissortimentet angitt i kravspesifikasjonen er evaluert under tildelingskriteriet «*Basissortiment, kvalitet/service og leveringsbetingelser*». Den etterspurte dokumentasjonen, som omfattet både beskrivelser og bilder, er godt egnet til å vurdere de kvalitative egenskaper ved de tilbudte produktene.
- (24) Valgte leverandør oppfyller kvalifikasjonskravet om at leverandøren må ha egnede rutiner og tiltak for å ivareta miljøutfordringer under utførelsen av kontrakten. Valgte leverandør har i tilbudet beskrevet hvordan leverandøren er organisert for gjennomføringen av kontrakten, og leverandøren har beskrevet underleverandørene for leveranse av blomstersortiment. Valgte leverandør har også levert en rapport til Etisk Handel Norge for 2022, og er medlem av Floriculture Sustainability Initiative. Innklagede vurderer denne dokumentasjonen til å være på samme nivå som etterspurte sertifiseringsordninger. Dokumentasjonen viser at valgte leverandør selv oppfyller kvalifikasjonskravet. Det var derfor ikke nødvendig å innhente forpliktelseserklæringer fra butikkene.

**Klagenemndas vurdering:**

- (25) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder rammeavtale for kjøp av blomster, som er en vareanskaffelse. 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 III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.

*Utforming av kravspesifikasjon*

- (26) Klager anfører at utforming av kravspesifikasjon og prisliste er i strid med loven § 4, fordi produktene ikke er beskrevet i tilstrekkelig detalj. Dette innebærer ifølge klager en risiko for at produktene som evalueres, ikke er sammenlignbare.

- (27) I kravspesifikasjonen var det oppført en liste over ulike blomsterprodukter leverandørene måtte tilby, inndelt i kategoriene bukett, oppsats, krans og plante med pyntepotte. Alle produktene skulle beskrives, og det skulle leveres bilder. De samme produktene var listet opp i prisskjemaet, og leverandørene var bedt om å prise hvert produkt i størrelsene liten, medium og stor. Blomsterproduktene skulle evalueres både på pris og kvalitet.
- (28) Klagenemnda legger til grunn at aktørene i blomstermarkedet har en oppfatning av hva som er en stor, medium eller liten bukett, oppsats eller krans. Det må også antas at markedet i større grad enn oppdragsgiver kan bedømme hvilke produkter og størrelsesvariasjoner som er vanlig til de forskjellige begivenhetene blomsterproduktene er knyttet til i kravspesifikasjonen. Ved å la det være opp til leverandørmarkedet å vurdere hvilke, og hvor mange blomster som skulle inngå i de respektive produktene og størrelsene, åpnes det dermed for at leverandørene kan utnytte sine respektive konkurransefortrinn ved utformingen av tilbudene. At dette kan være utfordrende for leverandørene, medfører verken at konkurransedokumentene er uklare eller at produktene ikke er sammenlignbare. Klagenemnda kan følgelig ikke se at kravspesifikasjonen og prislisten er utformet i strid med loven § 4. Klagers anførsel fører på denne bakgrunn ikke frem.

#### *Kvalifikasjonskrav*

- (29) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandør på grunn av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om egnede rutiner og tiltak for å ivareta miljøutfordringer under utførelsen av kontrakten.
- (30) Det følger av forskriften § 24-2 (1) bokstav a at oppdragsgiver «skal» avvise en leverandør som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene.
- (31) Ved fastleggelsen av innholdet i et kvalifikasjonskrav skal det tas utgangspunkt i hvordan en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør vil forstå kravenes konkrete rekkevidde, se HR-2022-1694-A «Flage Maskin» med videre henvisninger. Det vil videre kunne være nødvendig å se hen til det tilhørende dokumentasjonskravet, konkurransegrunnlaget for øvrig, og hva kontrakten konkret går ut på, jf. eksempelvis klagenemndas avgjørelse i sak 2021/508 avsnitt 52.
- (32) Det aktuelle kvalifikasjonskravet sier at leverandøren «skal ha egnede rutiner og tiltak for å ivareta miljøutfordringer under utførelsen av kontrakten; herunder skal tilbyder ha gjennomført en kartlegging av klima- og miljøavtrykket der hvor blomstene blir dyrket/produsert».
- (33) Dette skulle dokumenteres gjennom EMAS-, ISO- eller Miljøfyrtårn-sertifisering, eventuelt miljøledelsestiltak, systemer eller rutiner «på tilsvarende nivå» som en av de nevnte sertifiseringsordningene.
- (34) Slik kvalifikasjonskravet er utformet, er det presisert at det er miljøutfordringene ved utførelsen av den aktuelle kontrakten som må ivaretas gjennom egnede rutiner og tiltak. Det må i tråd med dette gjennomføres en kartlegging av klima- og miljøavtrykket der blomstene avtalen omfatter blir dyrket. Kvalifikasjonskravet legger dermed opp til en vurdering av miljøtiltak i hele produksjonskjeden. Dette underbygges av det tilhørende dokumentasjonskravet, ettersom også de nevnte sertifiseringsordningene stiller krav til miljøledelsestiltak nedover i leverandørkjeden.

- (35) Selve kvalifikasjonsvurderingen må skje innenfor rammene av kvalifikasjonskravet slik dette er fastlagt ovenfor, i samsvar med de grunnleggende prinsippene som følger av loven § 4, samt bygge på et korrekt faktum.
- (36) Det er ikke omtvistet at valgte leverandør ikke er sertifisert etter de nevnte sertifiseringsordningene. Slik saken er opplyst for klagenemnda, er det heller ikke holdepunkter for at de deltakende blomsterbutikkene er sertifisert. Innklagede vurderte det likevel slik at valgte leverandør, uten å støtte seg på underleverandører, hadde dokumentert systemer og rutiner på tilsvarende nivå som de nevnte sertifiseringsordningene.
- (37) Klagenemnda har mottatt en sladdet versjon av valgte leverandørs tilbud, der beskrivelsen av miljørutiner er unntatt i sin helhet. Innklagede har imidlertid forklart at Interfloras bærekraftsrapport for 2022 viser at valgte leverandør oppfyller kvalifikasjonskravet. Klagenemnda forholder seg til dette i det følgende. I den grad det foreligger ytterligere opplysninger i tilbudet som er relevante for kvalifikasjonsvurderingen, er dette ikke noe nemnda har kunnet ta stilling til slik saken er opplyst.
- (38) Av rapporten fremkommer det at valgte leverandør har gjort tiltak for å sikre at virksomheten har egnede rutiner, tiltak og systemer for å ivareta miljøutfordringer ved virksomheten.
- (39) Valgte leverandør er selv verken produsent eller importør av blomster, og rutiner og tiltak for hovedkontoret er dermed ikke i seg selv egnet til å ivareta miljøutfordringer i forbindelse med produksjonen av blomstene, som er identifisert i kvalifikasjonskravet. På vegne av sine medlemmer fremforhandler imidlertid valgte leverandør innkjøpsavtaler med leverandører lenger nede i produksjonskjeden. I disse avtalene er det inntatt visse minstekrav til bærekraft, blant annet gjennom Interfloras Code of Conduct. Det fremgår også at Interflora er medlem av Floriculture Sustainability Initiative, som er et samarbeid der den internasjonale verdikjeden for blomster skal forbedre praksis og drive positiv endring mot bærekraftig produksjon og handel med blomster og planter.
- (40) Noen nærmere vurdering av om dette, eventuelt sammenholdt med øvrige tiltak beskrevet i rapporten, viser rutiner og tiltak på tilsvarende nivå som de nevnte sertifiseringsordningene finner nemnda ikke grunn til å vurdere. Det følger av rapporten at Interflora ikke har noen beslutningsmyndighet overfor de frittstående butikkene, som står for levering av blomsterproduktene under avtalen. Det fremgår videre at de nevnte innkjøpsavtalene bare brukes ved omtrent 60 prosent av kjøpene innenfor de mest populære varekategoriene. Ettersom blomsterbutikkene som skal levere produktene under denne kontrakten, ikke er forpliktet til å benytte innkjøpsavtalene Interfloras miljøtiltak er inkorporert i, er ikke disse tiltakene egnet til å ivareta miljøutfordringer ved gjennomføringen av den aktuelle kontrakten.
- (41) Rapporten om etisk handel, uten nærmere dokumentasjon om hvilke tiltak og rutiner som forplikter blomsterbutikkene under kontrakten, er derfor ikke tilstrekkelig til å oppfylle kvalifikasjonskravet. Valgte leverandørs medlemskap i Floriculture Sustainability Initiative er heller ikke i seg selv tilstrekkelig til å oppfylle kvalifikasjonskravet. Slik dette samarbeidet er beskrevet i rapporten, er det rettet generelt mot markedet, og bærer preg av langsiktige prosesser hvor man arbeider for utvikling innen blomstersektoren. Det synliggjør dermed ikke tiltak som er egnet til å ivareta de konkrete miljøutfordringene som er relevante for utførelsen av den aktuelle kontrakten.

(42) Klagenemnda kan etter dette ikke se at Interflora, basert på opplysningene i bærekraftsrapporten, oppfyller kvalifikasjonskravet. Med dette som utgangspunkt skal valgte leverandør dermed avvises, jf. forskriften § 24-2 (1) bokstav a. Siden kontrakt ikke er inngått, har imidlertid innklagede mulighet til å foreta en ny kvalifikasjonsvurdering og eventuelt ny tildeling.

***Konklusjon:***

Innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandør for manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om egnede rutiner og tiltak for å ivareta miljøutfordringer under utførelsen av kontrakten..

Klagers øvrige anførsler fører ikke frem.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Hallgrim Fagervold

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*