



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av leverandør, kvalifikasjons-/dokumentasjonskrav

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse om rammeavtale for kjøp av blomster. Klager ble avvist fra konkurransen grunnet manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskrav om erfaring fra sammenlignbare oppdrag. Klager anførte at avvisningen var urettmessig. Klagen førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 29. November 2023 i sak 2023/0802

Klager: Interflora Norge SA

Innklaget: Høgskolen i Innlandet

Klagenemndas medlemmer: Sverre Nyhus, Wenche Sædal og Hanne S. Torkelsen

Bakgrunn:

- (1) Høgskolen i Innlandet (heretter *innklagede*) kunngjorde 14. mars 2023 en åpen anbudskonkurranse om rammeavtale for kjøp av blomster. Anskaffelsens verdi var i konkurransegrunnlaget estimert til 1,4 millioner kroner. Tilbudsfrist var 20. april 2023.
- (2) Rammeavtalen gjaldt kjøp av blomster i forbindelse med markeringer eller andre hendelser der overlevering av blomster ble ansett naturlig. Tilfellene var nærmere presisert i kravspesifikasjonen. Blomstene skulle leveres både til studiesteder og privatadresser. Det meste av leveringen ville skje i regionen til Høgskolen i Innlandet, men det ville også forekomme levering i resten av landet.
- (3) Kontrakt skulle tildeles tilbudet med det beste forholdet mellom pris og kvalitet, basert på tildelingskriteriene «Pris» (40 prosent), «Kvalitet» (30 prosent) og «Miljø og bærekraft» (30 prosent).
- (4) Som kvalifikasjonskrav for leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner, var det krav om at leverandøren skulle «*ha erfaring fra sammenlignbare oppdrag*». Som dokumentasjonskrav skulle leverandøren gi en «*[b]eskrivelse av leverandørens 3 mest relevante oppdrag i løpet av de siste 3 årene. Beskrivelsen må inkludere oppdragsgiver, avtaletype, verdi, tidsrom og en kort beskrivelse leveransens innhold, omfang og forpliktelser*».
- (5) Ved bruk av underleverandører til oppfyllelse av kvalifikasjonskrav, var det stilt krav om å fremlegge «*dokumentasjon på at leverandøren hadde rådighet over nødvendige ressurser hos underleverandøren, f.eks. ved en skriftlig forpliktelseserklæring eller skriftlig samarbeidsavtale om dette mellom leverandør og underleverandør*». Under overskriften «Dokumentasjonskrav», sto det at leverandøren måtte legge ved «*en forpliktelseserklæring fra det/de aktuelle foretak(et/ene) eller annet bevis som dokumenterer at han har rådighet over tilbudte ressurser, som en partneravtale.*» Videre

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

måtte leverandøren angi bruk av underleverandører i ESPD, og man måtte levere selvstendig ESPD for underleverandørene.

- (6) Kravspesifikasjonen var delt inn i fem ulike «Anledninger». For hver anledning, var det satt opp en eller flere varegrupper, for eksempel «Buketter» eller «Dekorasjon/gruppe», en beskrivelse av blomstersammensetningen, samt estimert antall leveranser per år.
- (7) I kravspesifikasjonen var det stilt «Absolutte krav» og «Viktige krav». Det var opplyst at tilbud som ikke oppfylte alle «Absolutte krav» ville bli avvist. Besvarelsen av «Viktige krav» ville bli evaluert under korresponderende tildelingskriterium.
- (8) I «Absolutte krav» krav nr. 1, sto det at «Valgt tilbyder må kunne levere blomster til alle studiestedene, enten via egne utsalgssteder, underleverandører eller samarbeidspartnere». Videre under «Absolutte krav», var det blant annet stilt krav til kobling mellom innklagedes bestillingssystem og leverandørens nettbutikk, krav til nye produkter ved endringer i kjernesortimentet, muligheten for å bestille tilleggsprodukter, samt krav til tidspunkt for leveranser, hasteleveranser og levering til adresser mer enn 30 kilometer fra innklagedes angitte leveringssteder.
- (9) Under «Viktige krav: Kvalitet», var det stilt krav om rutiner for oppfølging av avvik ved leveransen, krav til leveringstid, leveranser til utlandet, og krav om å redegjøre for garantert levetid på blomstene.
- (10) Under «Viktige krav: Miljø og bærekraft» var det stilt krav om at leverandørene «bør ha en miljøpolicy som sikrer miljøvennlig produksjon, transport og avfallshåndtering». Leverandørene ble bedt om å levere «dokumentasjon og beskrivelse av miljøledelsessystem type ISO 14001, EMAS, Miljøfyrtårn eller lignende».
- (11) Innen tilbudsfristen leverte tre leverandører tilbud, herunder Interflora Norge SA (heretter klager) og Mester Grønn AS. Den tredje leverandøren ble avvist.
- (12) Til oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om erfaring fra sammenlignbare oppdrag, viste klager til avtaler med tre kunder. Oversikten viste hvem som var oppdragsgiver på avtalene, samt kontraktsverdi, men ga ikke ytterligere opplysninger om kontraktene. Klager leverte ikke forpliktelseserklæring eller annen dokumentasjon på bruk av underleverandører.
- (13) I tildelingsbrev av 25. mai 2023, opplyste innklagede at klager var tildelt kontrakten. Mester Grønn AS var innstilt som nummer to.
- (14) Mester Grønn AS fremmet klage på tildelingen. Det ble anført at «siden [klager] er en forening, og ikke en selvstendig bedrift med egne utsalg/butikker, så skal de benytte seg av underleverandører for å kunne levere på denne avtalen».
- (15) Innklagede ba klager kommentere Mester Grønn AS' anførsler om manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskrav. I svar av 12. juni 2023, opplyste klager at man var «et samvirke som er eiet av våre 350 medlemmer (butikker). Interfloras hovedformål er å drive formidlingssystemet for blomster gjennom markedsføring, innkjøp og kjedeorientert virksomhet». Det fulgte videre at alle butikkene var forpliktet til å levere det til enhver tid gjeldende sortimentet på klagers nettside. Videre opplyste klager at man hadde «mandat til å inngå bedriftsavtaler, (felles avtaler), på vegne av medlemmene/butikkene. Administrasjonen i Interflora håndterer, kontrollerer og koordinerer innholdet i disse

avtalene som en avtalepartner». Klager tilbød seg samtidig å presentere de aktuelle butikkene som skulle levere på avtalen, samt innkjøpsavtalen for butikkene i området.

- (16) Innklagede etterspurte 14. juni 2023 «*dokumentasjon på vedtekter og forhandleravtaler som er juridisk forpliktende for medlemsbedriftene til å levere på avtaler som inngås av Interflora Norge SA*». Klager oversendte vedtekter og forhandleravtale samme dag.
- (17) I brev av 21. juni 2023, annullerte innklagede tildelingsbeslutningen. Samme dato ble klager avvist fra konkurransen, med begrunnelse at klager ikke hadde dokumentert rådighet over nødvendige ressurser hos underleverandør som ble benyttet til å oppfylle kvalifikasjonskrav.
- (18) Ved tildelingsbeslutning 4. september 2023, ble Mester Grønn AS (heretter *valgte leverandør*) tildelt kontrakten. Kontrakt ble inngått 8. september 2023.
- (19) Klage ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 18. september 2023.
- (20) Nemndsmøte i saken ble avholdt 27. november 2023.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (21) Innklagede har brutt regelverket ved å omgjøre tildelingsbeslutningen og avvise klager fra konkurransen. Klager har dokumentert erfaring med sammenlignbare oppdrag, og kvalifikasjonskravet må anses oppfylt.
- (22) Kvalifikasjonskravet må forstås slik at det var tilstrekkelig å dokumentere erfaring med rammeavtaler der blomster er blitt levert til ulike lokasjoner, uavhengig av om blomstene er levert fra egne utsalgssteder eller ved bruk av underleverandører. Konkurranses grunnlaget må forstås slik at det sentrale var at leverandøren kunne administrere og sikre et nettverk av blomsterbutikker for levering av blomster til ulike steder. Referanseoppdragene til klager viser at man har tilstrekkelig erfaring med dette.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (23) Innklagede var forpliktet til å omgjøre tildelingsbeslutningen og å avvise klager fra konkurransen.
- (24) Det er blomsterleveranser – ikke administrasjon av en rammeavtale – som er det sentrale under kontrakten og kvalifikasjonskravet. Klager er et markedsførings- og administrasjonsforetak for medlemmene, og foretaket forestår ikke selv noen leveranser av blomster. Slik innklagede vurderte kvalifikasjonskravet, stilte dette et krav om at leverandøren hadde erfaring med blomsterbinding og leveranser av blomster. I de avtalene klager hadde vist til i tilbudet, hadde ikke klager levert noen blomster, men stått som kontraktspart og administrert bestillinger videre til medlemmene.
- (25) Klager kunne kvalifisert seg ved bruk av medlemsbedrifters eller andres erfaring, men det er ikke fremlagt forpliktelseserklæringer eller annen dokumentasjon.

Klagenemndas vurdering:

- (26) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder kjøp av blomster, som er en vareanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 1,4 millioner kroner ekskl. mva. 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.
- (27) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede brøt regelverket ved å omgjøre tildelingsbeslutningen og ved å avvise klager fra konkurransen.
- (28) Oppdragsgiver «skal» avvise en leverandør som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene, jf. forskriften § 24-2 (1) bokstav a.
- (29) Det aktuelle kvalifikasjonskravet stilte krav om at leverandøren hadde *«erfaring fra sammenlignbare oppdrag»*. Som dokumentasjonskrav, skulle leverandøren gi en *«[b]eskrivelse av leverandørens 3 mest relevante oppdrag i løpet av de siste 3 årene»*.
- (30) 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 2023/377.
- (31) Ordlyden i kvalifikasjonskravet og tilhørende dokumentasjonskrav gir isolert sett ikke veiledning i hva som ligger i *«sammenlignbare oppdrag»*.
- (32) Rammeavtalen gjelder leveranse av blomster til oppdragsgiver. Under *«Absolutte krav»* i kravspesifikasjonen, var det i punkt 1 stilt krav om at *«Valgt tilbyder må kunne levere blomster til alle studiestedene, enten via egne utsalgssteder, underleverandører eller samarbeidspartnere»*. Det var videre blant annet stilt krav knyttet til bestillingsløsning, sortiment og muligheten for å bestille tilleggsartikler. I tillegg var det stilt krav knyttet til leveransen av blomster, herunder tid og sted for leveranser og krav til hasteleveranser.
- (33) Under *«Viktige krav»*, var det blant annet stilt krav knyttet til avvikshåndtering, krav til levering neste virkedag etter bestilling, samt krav til levetid på blomstene. Videre var det krav om en *«miljøpolicy som sikrer miljøvennlig produksjon, transport og avfallshåndtering»*.
- (34) Kontraktsgjenstanden og de ovennevnte kravene i kravspesifikasjonen tilsier at leverandørene måtte vise at man hadde erfaring med å lage blomsterbuketter og dekorasjoner, samt å levere disse for å dokumentere at man hadde erfaring fra sammenlignbare oppdrag. Det var dermed ikke tilstrekkelig at den dokumenterte erfaringen knyttet seg til selve administrasjonen av en kontrakt om levering av blomster.
- (35) Klager har ikke selv stått for arbeidet med buketten og dekorasjonene samt leveringen i referanseoppdragene, og oppfyller ikke alene kravet til relevant erfaring. Klager måtte derfor oppfylle kravet ved å støtte seg på andre.

- (36) Klager er organisert som et samvirkeforetak. Et samvirkeforetak er en sammenslutning som har til hovedformål å fremme de økonomiske interessene til medlemmene. Et samvirkeforetak har ikke i kraft av sin organisering en råderett over medlemmene, med mindre medlemmene er forpliktet i henhold til vedtekter eller gjennom avtaler. Det medfører at klager må dokumentere rådighet over medlemsbutikkene og eventuelt andre leverandører som forpliktet seg til å levere under kontrakten. Klagenemnda forstår det slik at dette ikke fulgte av tilbudet.
- (37) Klager har etter dette ikke oppfylt kvalifikasjonskravet. Innklagede brøt ikke regelverket ved å avvise klager.

Konklusjon:

Høgskolen i Innlandet brøt ikke regelverket for offentlige anskaffelser ved å avvise klager.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Hanne S. Torkelsen

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur