



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I KARLSTAD**

DOM
2013-04-02
Meddelad i
Karlstad

Mål nr
759-13 E
Beredningsgr 5

SÖKANDE

Tristar Clean AB
Box 12
462 21 Vänersborg

MOTPART

Länsstyrelsen i Värmlands län
651 86 Karlstad

SAKEN

Offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
2013 -04- 0 9	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår Tristar Clean AB:s ansökan om överprövning.

Dok.Id 82301

Postadress
Box 568
651 12 Karlstad

Besöksadress
Rådhuset, Stora
torget

Telefon
054-14 85 00
E-post: forvaltningsrattenikarlstad@dom.se
www.forvaltningsrattenikarlstad.domstol.se

Telefax
054-14 85 30

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:00

BAKGRUND

Länsstyrelsen i Värmlands län har genomfört en upphandling av lokalvård (dnr 113-5297-2012) och antagit Exiso AB som leverantör. Anbudet från Tristar Clean AB (Tristar) ansågs inte uppfylla samtliga skall-krav och kunde därför inte vidare beaktas.

PARTERNAS INSTÄLLNING

Tristar ansöker om överprövning av upphandlingen och anför följande.

Länsstyrelsen underkände deras miljöledningssystem och har i upphandlingen ställt olika krav på likvärdiga system. Under punkten 2.3.3 (miljö) anges att för att uppfylla kravet ska man ha EMAS, ISO-14001, FR2000 eller liknande system. Tristar anser sig uppfylla "liknande" eftersom Tristar har miljödiplom enligt Svensk miljöbas. Tristar har ett liknande system och har bifogat certifieringsdokumentet och då utgått från att det inte behövs skickas in en massa dokument som tillägg.

Angående yrkesmässig erfarenhet i offentlig miljö har Tristar ett antal banker med en sammanlagd yta om 10 – 15 000 m² (referens 1) och Länsstyrelsen i Vänersborg och Uddevalla med tillsammans över 4 000 m² (referens 2). Angående Regionenshus Vänersborg (referens 3) har Tristar inte mätt exakt. Tristar har ett tiotal ställen med både privata och icke privata kunder på många fler än 4000 m². Tristar ställer sig frågande till vad yrkesmässig erfarenhet är och varför kravet är just 4 000 m². Det som avgör yrkesmässig erfarenhet handlar om att man sköter uppdragen man har.

Länsstyrelsen motsätter sig bifall till ansökan och anför bland annat följande.

Länsstyrelsen har angett vilka krav som ska uppfyllas och därefter att dessa krav ska verifieras genom att anbudsgivaren bifogar antingen intyg om certifiering enligt EMAS, ISO-14001, FR2000 eller en manual som minst ska visa vissa i fem punkter angivna uppgifter. Tristar har bifogat ett miljödiplom utfärdat av SamCert AB Miljödiplomering men inte någon manual. Bolaget uppfyller därmed inte skall-kravet.

Beträffande kravet på yrkesmässig erfarenhet har länsstyrelsen föreskrivit att anbudsgivaren ska ha gedigen och identifierbar erfarenhet av att utföra lokalvård för externa kunder. Anbudsgivaren ska då utföra eller ha utfört minst tre referensuppdrag avseende lokalvård likvärdigt det som efterfrågas i upphandlingen. Uppdragen ska redovisas i en referensuppdragsblankett och bland annat ha utförts i offentlig miljö eller i kontor med pågående verksamhet och avse lokalvård om minst 4 000 m². Tristar Clean har i referensuppdragsblanketten hänvisat till uppdrag för Swedbank Vänersborg, 2 000 m², Länsstyrelsen Västra Götaland, Uddevalla och Vänersborg, 2 000 m² respektive 5 000 m² samt Västra Götalandsregionen, ca 3 700 m². Två av de angivna uppdragen uppfyller således inte kravet på 4 000 m². Efter kontakt med Swedbank Vänersborg har länsstyrelsen även konstaterat att städning sker utanför kontorstid och därmed inte i kontor med pågående verksamhet. Länsstyrelsen konstaterar således att de i anbudet redovisade uppdragen inte uppfyller skall-kraven.

Av 1 kap. 9 § LOU och tillämpningen av den bestämmelsen följer att uppgifter som ska anges i anbudet ska framgå av anbudet när det lämnas in. Det kan således inte komma ifråga att i efterhand återropa nya eller ändra uppgifterna om angivna referensuppdrag eftersom detta skulle strida mot likabehandlingsprincipen.

Städuppdraget omfattar närmare 7 000 m² och ska i huvudsak utföras under normal arbetstid. Därmed ställs höga krav på anpassning till pågående verksamhet med känslig information i handlingar och annat arbetsmaterial som ofta ligger framme när städningen sker. Det är också viktigt att städningen utförs så att den inte mer än nödvändigt stör verksamheten som även har en del externa besökare. Att godkänna referensuppdrag på exempelvis 2 000 m² i annan verksamhet än som nu är aktuell vore att sänka kraven till en oacceptabelt låg nivå som skulle öppna för anbudsgivare som inte har tillräcklig kapacitet för uppdraget.

Tristar tillägger bland annat följande.

Miljöledningssystem som likställs i upphandlingen är EMAS, ISO-14001, FR2000 och Svensk miljöbas. Tristars miljöledningssystem är Svensk miljöbas och heter miljödiplom. Det har kontrollerats med Svensk miljöbas att så är fallet. Då ska det räcka att skicka in certifieringsdokumentet.

har 150 kunder från Karlstad till Helsingborg. Beträffande den största kunden handlar det om ca. 15 000 m² där lokalvården startar ca. 05.30 och fortsätter hela dagen sju dagar i veckan. Tristar är kontrollerade hos Skatteverket och Kronofogdemyndigheten för att dessa

myndigheter hanterar känsliga dokument. Hos dessa kunder städas kontor under pågående verksamhet. Att se på hur länge Tristar haft kunden är ett betyg på att kravet hos kunden uppfylls. Den yrkesmässiga kompetensen ligger i att uppfylla det kunden har beställt, med rätt utrustning och material, i rätt tid och till rätt kvalitet, oavsett yta och tidpunkt.

Länsstyrelsen tillägger bl.a. följande.

Syftet med att begära in manual var att länsstyrelsen skulle kunna bedöma om anbudsgivare arbetar efter ett miljöledningssystem liknande EMAS, ISO-14001, FR2000 och därmed uppfylla de krav som ställs i 2.3.3. De angivna certifieringsorganen är etablerade och används av de flesta men för att inte diskriminera anbudsgivare som på annat sätt kunnat visa att de uppfyller kraven på strukturerat och systematiskt miljöarbete öppnade länsstyrelsen för möjligheten att visa detta. I detta avseende är det inte tillräckligt att ge in ett miljödiplom från annat certifieringsföretag.

Beträffande yrkesmässig erfarenhet är det en avsevärd skillnad på att städa stora ytor i annan miljö och utanför kontors-/arbetstid än att städa under de förhållanden som råder inom länsstyrelsen. För att säkerställa att antagen leverantör har den förmåga som krävs för uppdraget måste en upphandlande myndighet som tillämpar lägsta pris uppställa någon form av adekvata och tydliga skall-krav. Om kraven ska vara exempelvis 4 000 m² eller 3 700 m² har i det avseendet mindre betydelse, men kravet på tydlighet och likabehandling kräver att myndigheten fastställer ett krav som sedan gäller. Tristars yttrande kan uppfattas så att bolaget i stället anser att långa kontraktsförhållanden och sättet att utföra uppdrag skulle kunna uppställas som skall-krav. En sådan lösning skulle emellertid vara både otydligare och mer svårbedömd. Vidare har fem av sex anbudsgivare uppfyllt kraven vilket talar för att de inte varit oproportionerligt höga.

Tristar tillägger ytterligare bland annat följande.

Länsstyrelsen efterfrågar ett miljöledningssystem som är tredjepart-certifierad och det anser sig Tristar uppfylla. ISO-14001 är världsledande system och kostar upp till 100 000 kr att implementera. Bland lokalvårdsföretagen är det bara de största bolagen som har råd med detta. FR2000 hade Tristar inte hört talas om innan upphandlingen. EMAS är ett system använder nästan ingen längre och sett till alla upphandlingar under 2010 -2012 finns det inte med som varumärke längre med undantag för länsstyrelsen. Svensk Miljöbas är ett erkänt system i upphandlingar. Tristars likvärdiga system ska behandlas på samma sätt som ovan nämnda system.

Angående yrkesmässig erfarenhet uppfyller Tristar det kunden vill och har kapacitet att utföra lokalvård innan kunden tar lokalen i besittning, vilket är svårare än att vara där när kunden är på plats. Att hos en kund på 15 000 m² sju dagar i veckan utföra lokalvård när personal är på plats kräver mer respekt och större kundförståelse än kontorsstädning.

DOMSKÄL

Enligt 1 kap. 9 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Enligt 16 kap. 6 § LOU ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada.

Den aktuella upphandlingen gäller lokalvård. Av förfrågningsunderlaget framgår att uppdraget avser bland annat daglig städning, vilken ska utföras i länsstyrelsens lokaler i huvudsak under länsstyrelsens arbetstid. Lokalytan för uppdraget är enligt förfrågningsunderlaget beräknad till 6 731 m². Under punkten 2.3.3 (miljö) anges att anbudsgivaren ska beskriva hur denne arbetar med miljöfrågor och ange om företaget arbetar efter miljöledningssystem EMAS, ISO-14001, FR2000 eller liknande samt att för att verifiera nämnda krav ska anbudsgivaren bifoga antingen intyg om certifiering enligt EMAS, ISO-14001, FR2000 eller en manual som minst ska visa företagets miljöpolicy, övergripande miljömål, rutiner för ständiga förbättringar inom miljöområdet, rutiner och kriterier för inköp av miljöpåverkande insatsvaror och om miljökrav ställs på egna leverantörer. Un-

der punkten 2.3.1 (yrkesmässig erfarenhet) anges bland annat att anbudsgivaren ska utföra eller ha utfört minst tre referensuppdrag avseende lokalvård likvärdigt det som efterfrågas i upphandlingen och att uppdragen ska redovisas i referensuppdragsblankett. Vidare anges att för att betraktas som likvärdigt ska vissa kriterier vara uppfyllda, bland annat uppdragen ha utförts i offentlig miljö eller i kontor med pågående verksamhet och avse lokalvård om minst 4 000 m².

Förvaltningsrättens bedömning

Miljökravet

Tristar har inte bifogat något av de i förfrågningsunderlaget angivna intygen om certifiering. Det av Tristar bifogade miljödiplomet utgör inte ett sådant certifieringsintyg som efterfrågas i upphandlingen. Tristar har inte heller bifogat en manual för bedömning av om Tristar arbetar med liknande miljöledningssystem som de efterfrågade

Upphandlande myndighet har i princip rätt att ställa de krav man anser befogade för att säkerställa efterfrågad kvalitet på den tjänst som upphandlas, så länge kraven inte är diskriminerande eller på annat sätt strider mot grunderna för upphandling. Länsstyrelsen har utöver namngivna tre miljöcertifieringssystem angett en alternativ metod (manualen) för att kunna styrka miljökravet. Länsstyrelsen får därmed anses ha tagit skälig hänsyn till sådana företag som använder annan miljöcertifiering än de namngivna. Med hänsyn härtill är skallkravet inte diskriminerande, oproportionerligt betungande eller annars otillåtet, enligt förvaltningsrättens bedömning. Bedömningen ska då ske utifrån detta skallkrav, och det ankommer inte på förvaltningsrätten att pröva värdet av den miljöcertifieringen (Miljöbas) som Tristar använder.

Yrkesmässig erfarenhet

Liksom beträffande miljökravet är det länsstyrelsen, som upphandlande myndighet, som avgör vad som ska upphandlas och som därmed också har förhållandevis stor frihet att ställa de krav som anses nödvändiga. Större krav än som behövs och är ändamålsenligt för upphandlingen får dock inte ställas. Kraven ska alltså stå i proportion till det behov som ska täckas.

Upphandlingen avser lokalvård under pågående myndighetsverksamhet i en förhållandevis stor totalyta. De uppställda kraven på yrkesmässig erfarenhet är mot bakgrund härav fullt rimliga och kan inte anses stå i strid mot proportionalitetsprincipen i LOU. Tristar har till anbudet inte redovisat minst tre referensuppdrag avseende lokalvård likvärdigt det som efterfrågas i upphandlingen, bland annat lokalvård om minst 4 000 m². Att flera uppdrag tillsammans överstiger denna lokalyta innebär inte att kravet uppfylls.

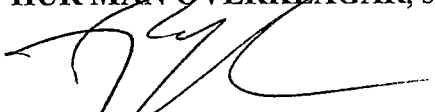
Vad Tristar framfört hos förvaltningsrätten kan tolkas som ett påstående att Tristar faktiskt har åtminstone tre kunder där lokalvården omfattar minst 4000 m². Liksom länsstyrelsen anser förvaltningsrätten dock att det avgörande är om Tristar genom sitt anbud uppfyllt det aktuella skall-kravet. Om så inte är fallet kan Tristar inte bota bristen i efterskott genom att komma med nya uppgifter till förvaltningsrätten.

Sammanfattning

Tristar har inte genom sitt anbud uppfyllt de av länsstyrelsen angivna skallkraven avseende miljö och yrkeserfarenhet. Det saknas skäl att inte respektera dessa skall-krav. Länsstyrelsen har därmed haft fog för att inte beakta Tristars anbud vid upphandlingen. Det är inte heller i övrigt visat att länsstyrelsen har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller

någon annan bestämmelse i LOU. Det saknas därmed grund för ingripande enligt LOU. Tristars ansökan ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 3109/1 B).



Joar Berglund, rådman

Föredragande: Lars Överström