



**LÄNSRÄTTEN I  
KALMAR LÄN**

Föredragande: A-M Danielsson

**DOM**  
2010-02-11  
Meddelad i  
Kalmar

Mål nr  
79-10 E  
Rotel 1

KONKURRENSFÖRVALDNINGEN	
2010-02-12	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

**SÖKANDE**

Samhall AB, 556448-1397  
Västra Esplanaden 3  
352 30 Växjö

**MOTPART**

Landstinget i Kalmar län  
Serviceförvaltningen, Upphandling  
391 85 Kalmar

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU)

---

**DOMSLUT**

Länsrätten avslår Samhalls ansökan om överprövning.

Länsrätten upphäver det interimistiska beslutet den 15 januari 2010.

Dok.Id 40862

**Postadress**  
Box 614  
391 26 Kalmar

**Besöksadress**  
Smålandsgatan 28

**Telefon**  
0480-47 78 00  
**E-post:** lansrattenikalmar@dom.se

**Telefax**  
0480-851 05

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00-16:00

## BAKGRUND OCH YRKANDEN

Landstinget i Kalmar län (landstinget) har genomfört en upphandling gällande städning av hälsocentraler och folktandvård. I tilldelningsbeslut den 7 januari 2010 har ISS Facility Services (ISS) Sodexo AB (Sodexo) och I Ingemar Bengtsson Städ AB (I B Städ) antagits som leverantörer.

Samhall AB (Samhall) ansöker om överprövning och anför följande. Samhall fick inte möjlighet att vara med i den slutliga anbudsutvärderingen (steg tre) på grund av att de inte godkändes enligt steg två då prövning gjordes av varan/tjänsten. Entreprenören skulle lämna totalt minst fem referenser på uppnådd kvalitet därav minst tre referenser på motsvarande städning enligt beskrivning i förfrågningsunderlaget. Samhall anser att de har angett referenser som motsvarar dessa krav och som ger en bild av deras förmåga att uppnå motsvarande kvalitet. Om likvärdiga referenser innebär städning i landstingets lokaler eller motsvarande miljö är det kravet konkurrensbegränsande. Samhall yrkar vidare att länsrätten fattar ett interimistiskt beslut avseende upphandlingen.

Länsrätten har den 15 januari 2010 förordnat att upphandlingen inte får avslutas innan länsrätten slutligt tagit ställning till ansökningen om överprövning eller förordnar på annat sätt.

**Landstinget** yrkar att ansökan avslås och det interimistiska beslutet upphävs och anför följande.

I förfrågningsunderlaget, p. 2.3.4 Anbudsgivarens tekniska och yrkesmässiga kapacitet, har angivits att

*Entreprenören skall lämna totalt minst 5 (fem) referenser på uppnådd kvalitet därav minst tre referenser på motsvarande städning enligt beskrivning i detta underlag inkl. bilagor.  
Beställaren förbehåller sig rätten att ta in egna referenser.*

I bilaga 02, Städprogram skrivs att

*Landstingets mål med upphandlingen inom städtjänster är att städningen skall uppfylla den medicinska verksamhetens krav när det gäller hygien mm. Då det kan finnas variationer på kraven beroende på verksamhet har Landstinget i Kalmar Län haft som utgångspunkt att i det generella program som upphandlingen grundar sig på att försöka täcka in de olika specialiteterna.*

Vidare har det till upphandlingen bifogats ett dokument, nämnt bilaga 07, Hygienregler för städpersonal som arbetar i vårdlokal inom Länssjukhuset i Kalmar, där landstinget beskriver de hygienkrav som ställs på entreprenör och utförare (bilaga bifogats).

Upphandlingen avser städning av hälsocentraler och folktandvård, och inkluderar ett antal vårdinsatser. Kraven på korrekt utförd städning inom dessa områden är högt ställda, då det av hygienskäl är ytterst viktigt att städning genomförs på ett säkert sätt, för att förhindra uppkomst av multi-resistenta bakterier och förebygga smittorisker. Detta är något som uppmärksammas mycket i media under den senaste tiden, varför Socialstyrelsen nyligen tillsatte en utredning för att utröna om städning av vårdinstitusier upphandlas utifrån ett patientsäkerhetsperspektiv eller ej.

Den nu aktuella upphandlingen avser städning inte bara av kontor- och expeditiionsdelarna av lokalerna utan även av lokaler där kravet på hygien är högre ställda, såsom laboratorier, steriliseringsrum, mörkrum, behandlingsrum m.fl. Samhall har i sitt anbud hänvisat till fem referenser; Atlas Copco Constructions Tools AB, Lernia AB, Barometern/OT, Polismyndigheten samt Swedbank. Ingen av referenterna avser vårdinstans eller kan anses uppfylla krav på likvärdiga uppdrag. I vart fall kan inte Samhall anses uppfylla kravet på att minst tre av referenterna ska avse motsvarande uppdrag. Kontorsstädning och städning av allmänna ytor är inte jämförbart med städning av vårdinrättningar.

Landstinget menar att kravet på att anbudsgivare ska visa att de innehar erfarenhet från likvärdiga uppdrag därför inte kan anses uppfyllt genom att insända referenser från kontorsstädning, såsom Samhall gör gällande. Ej heller har kravet varit konkurrensbegränsande då kravet är ställt utifrån objektiva skäl och med sin grund i patientsäkerheten. Landstinget har inte krävt att antagen entreprenör skall ha erfarenhet från städning av landstingets egna lokaler, utan från *motsvarande städning*. Kravet är proportionerligt då den här typen av städning inte kan jämföras med kontorsstädning. Kravet är inte konkurrensbegränsande utan måste anses stå i paritet till den upphandlande.

Skulle länsrätten komma fram till att landstinget genom uteslutningen av Samhall agerat i strid med LOU vill landstinget alternativt göra gällande att Samhall inte uppfyller skadekriteriet i 16 kap. 2 § LOU och därmed inte är behöriga att söka överprövning.

Skulle Samhall befunnits kvalificerade och medtagits i en anbudsutvärdering hade de ändå inte kunnat antas då deras anbud uppvisat för höga priser. Samhalls anbudspris var enligt följande (inom parentes redovisas antaget anbud)

anbudsområde 1:	2 020 539 kr	(1 604 592 kr, ISS)
anbudsområde 2:	0 (ej offererat)	(1 602 500, Sodexo)
anbudsområde 3:	1 312 092 kr	(1 193 952 kr, IB Städ)

Samhall hade alltså inte blivit antagen som leverantör även om de vid kvalificeringen bedömts godkända. Av den anledningen har inte Samhall lidit någon skada av att de uteslutits från utvärderingen och deras talan ska därför lämnas utan bifall.

Med det nu sagda vill landstinget göra gällande att upphandlingen av "Städning hälsocentraler och folktandvård" samt den utvärdering som använts följer såväl förfrågningsunderlag som LOU. Landstinget har genom-

fört upphandlingen som öppet förfarande, och med iakttagande av de gemenskapsrättsliga principerna. Av den anledningen bör Samhalls talan lämnas utan bifall.

**Samhall** uppger följande.

Samhall har uppgett referenser med hänsyn till de beskrivningar som anges i förfrågningsunderlagen, främst i bilaga 2 samt bilaga 3, generellt städprogram. Beskrivningen omfattar de lokaltyper som ingår i förfrågningsunderlaget. De är Hälsocentraler, Folk tandvård och Landstingshuset. Länssjukhusen ingår inte i förfrågningsunderlaget. Av beskrivningen i Bilaga 12 framgår fördelningen mellan de objekten/lokaltyper. I bilaga 5 (bifogas ej) framgår även detaljbeskrivning av vilken typ av rum/verksamhet som ingår i de olika objekten/lokaltyper. Här framgår omfattningen av de lokaler där kravet på hygien enligt landstinget är högre ställda, såsom laboratorier, steriliseringsrum, mörkrum, behandlingsrum m.fl. I redovisningen framgår att huvuddelen av lokalerna utgörs av andra typer av ytor. Inom anbudsområde 1 ingår t.ex. Landstingshuset med 5 374,5 m<sup>2</sup> vilket torde hänföras till ren kontorsverksamhet.

Beskrivningen av städprogram enligt bilagorna 2 och 3 anger de städåtgärder och frekvenser som krävs i olika angivna lokaltyper för att uppfylla den medicinska verksamhetens krav när det gäller hygien. Här finns alltså inga krav av städnivåer inte heller är nivåer av hygienkrav beskrivna. Samhall har stor erfarenhet av att arbeta enligt beskrivna generella städprogram och dessutom med mycket goda resultat t.ex. i lämnade referenser. Samhall anser att efterfrågad kvalitet enligt Städprogram i Bilaga 2 och 3 är mycket väl uppfyllt i de lämnade referenserna.

Gällande Bilaga 7, Hygienregler för städpersonal som arbetar i vårdlokal inom Länssjukhuset i Kalmar. Dessa regler har Samhall accepterat i samband med inlämnat anbud avseende de lokaler som ingår i förfrågningsun-

derlaget. Länssjukhuset i Kalmar ingår ej. Regler av olika karaktärer följer med olika uppdrag. Det kan vara mycket höga säkerhetsregler inom Polis och Åklagarmyndigheter, renrumskrav i samband med uppdrag i medicinteknisk verksamhet m.m. Samhall menar att regler för ett uppdrag antas i anbudet och det ska bedömas om anbudsgivaren genom dess organisation, kvalitetsarbete och ledningsarbete har förutsättningar för att följa dem. Därmed anser Samhall att de uppfyller de förutsättningar som krävs för att uppfylla regler enligt Bilaga 7 samt målet att städningen ska uppfylla den medicinska verksamhetens krav när det gäller hygien m.m. enligt Bilaga 2.

I landstingets utvärdering enligt steg 2, Prövning av kraven på tjänsten, har Samhall ej uppfyllt kraven av minst tre referenser med "motsvarande städning" enligt beskrivning i förfrågningsunderlaget. Samhall menar här att om kravet på "motsvarande städning" innebär referenser med städuppdrag i vårdlokal med hygienregler enligt Bilaga 7, vilket i praktiken innebär Landstingsverksamhet, diskvalificeras de entreprenörer som ej städer inom den verksamheten idag och ej har gjort det tidigare. Eftersom verksamhet av denna art till huvudsak bedrivs av landstinget, vilka har en starkt dominerande ställning inom verksamhetsområdet, innebär det i praktiken att entreprenören bör ha eller haft uppdrag inom landstinget för att klara utvärdering enligt steg 2 vilket Samhall anser vara konkurrensbegränsande. Då utvärderingen enligt steg 2 tyder på motsvarande krav anser Samhall att det i så fall tydligare skulle ha framgått i förfrågningsunderlaget. Landstinget borde här tydligt ha beskrivit den verksamhet man avsett inom vilka minst tre referenser skulle anges där uppnådd kvalitet på "motsvarande städning enligt beskrivning i detta underlag inkl bilagor" krävdes. Anbudsgivarna hade då kunnat ange de referenser som krävdes, valt att avstå anbudsintämning och därmed sparat all den tid som krävts för att räkna fram anbudet eller värdera om kraven var proportionerligt ställt i förfrågningsunderlaget med hänsyn till uppdragets art och innehåll.

Eftersom Samhall inte kvalificerades till steg 3 är all jämförelse av våra priser ej relevant. Anbudet förkastades innan och anbudspriser kan härmed inte värderas eller offentliggöras utifrån värderingen i steg 3.

Samhall vill göra gällande att förfrågningsunderlaget inte varit tydligt i p. 2.3.4 Anbudsgivarens tekniska och yrkesmässiga kapacitet, andra punkten, samt att utvärderingen av densamma enligt steg 2 ej utförts utifrån objektiva krav av leverantörens förmåga att kunna uppfylla uppdraget genom sin kompetens. Värderingen i steg 2 har uteslutande värderats utifrån uppfyllande av skallkrav på referenser där städning enligt "motsvarande städning" innebär vårdinrättningar med Hygienregler enligt Bilaga 7 i förfrågningsunderlaget som avgörande i bedömningen. Krav som Samhall ej anser proportionerliga i förhållande till det totala uppdragets karaktär av lokaler och därmed konkurrensbegränsande.

Samhall har lagt åtskillig tid och därmed kostnader i detta anbudsförfarande och åsamkats den skada det innebär. Dessutom har samhall tvingats avstå andra upphandlingar till förmån för landstingets omfattande förfrågan och därmed fått försaka möjligheten att delta och vinna i de upphandlingarna. Samhall begär att upphandlingen med utvärdering och tilldelningsbeslut hävs och att ny upphandling genomförs.

**Landstinget** uppger följande.

Landstinget har i förfrågningsunderlaget redovisat i vilka områden avsedd städning ska utföras. Indelning har skett till tre anbudsområden, varav Samhall har offererat område 1 och 3. Anbudsområde 1 omfattar hälsocentraler, tandvårdsinrättningar samt landstingshuset och avser verksamheter belägna i Kalmar och på Öland. Anbudsområde 3 omfattar hälsocentraler och tandvårdsinrättningar i länets norra delar.

Det är ofrånkomligt att det inom vardera anbudsområde ingår olika typer av lokaler, men landstinget har krävt att leverantörer inom ett område ska kunna utföra samtlig städning som efterfrågas. Av den anledningen förekommer inom varje område även lokaler där hygienkravet blir högre ställt, såsom laboratorier, steriliseringsrum m.m. Kan en leverantör inte uppfylla kvalitetskravet på samtliga lokaltyper inom ett område måste landstinget därför förkasta anbudet.

Landstinget har vid utformningen av kvalificeringskraven beaktat de gemenskapsrättsliga principerna. Av gemenskapsrättslig praxis rörande proportionalitetsprincipen framgår att en bedömning ska göras i tre steg. För det första ska en bedömning göras om åtgärden är en lämplig och effektiv åtgärd för att uppnå det eftersträvade syftet. För det andra ska en bedömning göras om åtgärden är nödvändig för att uppnå det eftersträvade syftet, såtillvida att det inte finns något mindre ingripande alternativ. För det tredje ska bedömas om den negativa effekten som åtgärden får är oproportionerlig eller överdriven jämfört med det eftersträvade syftet.

Vad gäller städning av vårdinrättningar har landstinget bedömt att kraven på utförande av hygien- och smittskyddsskäl måste ställas högre än vid städning av exempelvis kontorslokaler. Att därvid kräva att anbudsgivare ska ha dokumenterad erfarenhet av liknande uppdrag (där utförandekraven jämföras med inom rubricerat område) måste därför bedömas proportionerligt. Något mindre ingripande alternativ har inte funnits och den negativa effekten blir, enligt landstingets mening, vare sig konkurrensbegränsande eller överdriven. Landstinget har inte krävt att anbudsgivare, via referenser, ska visa att de har erfarenhet från vårdlokaler så som Samhall vill göra gällande, utan kravet har uttryckts som "*motsvarande städning*". En bedömning har därför skett utifrån de referenser som inkommit.

För Samhall har referenterna angett att städningen avser kontorsstädning. En referent har skiljt sig från övriga genom att städning här avser bland



annat städning av arrestlokaler. Detta kan enligt landstinget möjligtvis anses vara motsvarande den kvalitet som efterfrågas. Övriga referenser är däremot inte jämförbara då de enbart avser kontorsstädning, och då landstinget krävt minst tre referenser från *motsvarande städning* kan inte Samhall anses uppfylla ställda krav och ska därför diskvalificeras.

Vidare vill landstinget betona att övriga tre anbudsgivare uppfyllt ställda krav, vara en inte tidigare varit leverantör till landstinget. Dessa har inte haft några svårigheter att uppfylla kravet på motsvarande städning. Samhalls argument att kravet "*i praktiken (innebär) att Entreprenören bör ha eller haft uppdrag inom Landstinget för att klara utvärderingen enligt steg 2*" är därför inte korrekt och bör lämnas utan närmare kommentarer.

Samhall uppfyller inte stadgande i LOU 16 kap. 2 § och är därför inte behöriga att söka överprövning. Om landstinget genom sitt agerande diskvalificerat Samhall genom brott mot de gemenskapsrättsliga principerna hade detta inte medfört att utfallet av upphandlingen blivit annorlunda. Samhall hade inte kommit att tilldelas avtal och de har inte heller visat hur de **lidit eller kan komma att lida skada** av att diskvalificeras. Att Samhall *lagt åtskillig tid och därmed kostnader samt tvingats avstå andra upphandlingar* medför inte att skaderekvisitet uppfylls. Landstinget har klart och tydligt angett i förfrågningsunderlaget (punkten 1:10) att de inte medger ersättning för upprättandet av anbud, och anbudsgivare måste själva bedöma om risken att inte tilldelas avtal uppväger kostnader och arbete för anbudsgivning.

Landstinget vidhåller att upphandlingen av Städning hälsocentraler och folktandvård samt den utvärdering som använts följer förfrågningsunderlag samt LOU. Landstinget har genomfört upphandlingen som öppet förfarande, och med iakttagande av de gemenskapsrättsliga principerna. Samhall har därtill inte uppfyllt skaderekvisitet och även av den anledningen bör Samhalls talat lämnas utan bifall.

Samhall vidhåller vad som tidigare anförts.

## DOMSKÄL

### Tillämpliga bestämmelser

Upphandlande myndigheter ska enligt 1 kap. 9 § LOU 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.

Av 16 kap. 2 § LOU framgår att 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 lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

### Länsrättens bedömning

Enligt förfrågningsunderlaget skall entreprenören lämna totalt minst fem referenser på uppnådd kvalitet av vilka minst tre ska avse städning av vårdinrättningar. Samhall uppfyller inte nämnda skall-krav i förfrågningsunderlaget.

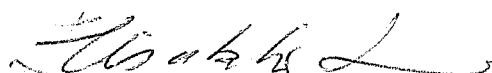
LOU bygger bl.a. på proportionalitetsprincipen av vilken följer att kvalifikationskraven och kraven i kravspecifikationen måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till det som upphandlas. Kraven ska vara relevanta och av inte oväsentlig betydelse. Det strider mot proportionalitetsprincipen att ställa högre krav på leverantörer än som behövs för att uppnå syftet med upphandlingen. Det aktuella skall-kravet innebär att de anbudsgivare som inte har efterfrågad erfarenhet av likvärdiga uppdrag utesluts från upphandlingen.

Syftet med kravet bör ha varit att säkerställa att utvald entreprenör har tillräckliga resurser för att kunna utföra efterfrågade tjänster. Kravet på utnyttjande av största möjliga konkurrens måste emellertid också beaktas. Kretsen av dem som kan delta i upphandlingen får inte begränsas mer än vad som är nödvändigt. Städning utförs även i andra lokaler där allmänheten har tillträde och där det ställs vissa högre krav på städtjänsterna och torde inte nämnvärt skilja sig från städning av vårdinrättningar. Som Samhall uppgivit följer regler av olika karaktär med olika uppdrag exempelvis höga säkerhetskrav hos polis och åklagarmyndigheter. Länsrätten delar Samhalls bedömning att det inte kan anses rimligt att entreprenörer som inte städar inom sådan verksamhet och inte gjort det tidigare ska uteslutas från att delta i utvärderingen. Det skulle även innebära att nyetablerade entreprenörer inte skulle ha möjlighet att delta i upphandlingen. Enligt länsrättens bedömning står det ställda kravet inte i rimlig proportion till det som upphandlas och är inte heller i övrigt affärsmässigt motiverat.

Samhall har lämnat anbud när det gäller anbudsområde 1 och 3. Av Samhall lämnat anbud har för båda dessa områden varit högre än de entreprenörers anbud som tilldelats upphandlingen. Ett ingripande enligt LOU förutsätter att den leverantör som begär överprövning lidit eller kan komma att lida skada. Denna förutsättning är inte uppfylld eftersom Samhall inte lämnat lägsta anbud vare sig avseende anbudsområde 1 eller 3 och därför ändå inte haft möjlighet att tilldelas upphandlingen.

Länsrättens bedömningar medför att Samhalls ansökan om överprövning ska avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (Dv 3109/1d).**



Elisabeth Lewin

rådman



## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga länsrättens beslut skall skriva till Kammarrätten i Jönköping.

**Skrivelsen skall dock skickas eller lämnas till länsrätten.**

Överklagandet skall ha kommit in till länsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av beslutet. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas emellertid från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagandet infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande skall kunna tas upp i kammarrätten fordras att prövningstillstånd meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas, anledning förekommer till ändring i det slut vartill länsrätten kommit eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står länsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

**Skrivelsen med överklagande skall innehålla**

1. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom skall adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till kammarrätten,
2. det beslut som överklagas med uppgift om länsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av länsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Skrivelsen skall vara undertecknad av klaganden eller hans ombud. Adressen till länsrätten framgår av beslutet. Om klaganden anlitar ombud skall denne sända in fullmakt i original samt uppge sitt namn, adress och telefonnummer.