



**KLAGANDE**

Berendsen Textil Service AB, 556022-4171

Ombud:  
Erika Togö  
Tenders Sverige AB  
Nygatan 34  
582 19 Linköping

**MOTPART**

Stockholms läns landsting

Ombud:  
Advokaten Roger Hagman  
Box 3460  
103 69 Stockholm

**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Förvaltningsrättens i Stockholm dom den 24 januari 2011  
i mål nr 43394-10, se bilaga A

**SAKEN**

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

---

**KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

Med ändring av förvaltningsrättens dom beslutar kammarrätten att  
upphandlingen ska göras om.

Det intermistiska beslutet den 9 februari 2011 upphör härmed att gälla.

---

**YRKANDEN M.M.**

**Berendsen Textil Service AB** (bolaget) yrkar att kammarrätten, med ändring av förvaltningsrättens dom, förordnar att upphandlingen ska göras om.

**Stockholms läns landsting** (SLL) bestrider bifall till överklagandet.

**Bolaget** hänvisar i allt väsentligt till vad som tidigare anförts och tillägger bl.a. följande. Att starta upp en så omfattande verksamhet som ett tvätteri som ska sköta tvätt- och textilservice åt hela SLL är inte möjligt under en uppstartstid om endast fyra månader. I förvaltningsrättens dom uttalas att ”drygt sex månader mellan anbudstidens utgång och avtalsstart inte kan framstå som annat än rimligt i sammanhanget”. Det är dock inte tiden från anbudstidens utgång till avtalsstart som är avgörande, utan tiden från planerat tilldelningsbeslut den 15 november 2010 och därmed första möjliga datum för avtalstecknande, till avtalsstart.

Bolaget antog inledningsvis att 140 anställda behövdes för att driva verksamheten samt att 8 000 godsvagnar krävdes för transporter. Senare har SLL uppgett att nuvarande leverantör sysselsätter cirka 80–90 personer för just SLL:s verksamhet samt att endast 4 000 godsvagnar torde behövas. Detta visar att SLL inte utformat sitt förfrågningsunderlag för att i möjligaste mån tillvarata konkurrensen på marknaden.

Omfattande personalrekryteringar krävs för den leverantör som ska överta avtalet. Med den normala uppsägningstiden om tre månader och den tid rekryteringsprocessen tar är det omöjligt att rekrytera så många personer som behövs på fyra månader. Vidare behöver i vart fall över 4 000 tvättgodsvagnar köpas in. Dessa ska utrustas med RFID-chip, streckodsmärkning och klartextmärkas. Eftersom det inte är fråga om normal standard är leveranstiden längre än normalt, i dagsläget längre än

fem månader. Någon marknad för begagnade vagnar existerar inte och bolaget kan inte som konkurrent räkna med att få överta nuvarande leverantörs vagnar. Vidare krävs fordon för att hantera den volym som SLL representerar. Leveranstider på nödvändiga fordon, dvs. bil och släp, är i dagsläget cirka 24 veckor. Avseende maskiner så är leveranstiden längre än fyra månader. Dessutom krävs ett fungerande plaggshanteringssystem som har en leverans- och installationstid på cirka 20 veckor från beställningsdatum. SLL har vidare krav på att det ska finnas en ”kontrollerad zon” som har extra höga krav på hygien. Uppbyggnaden av en sådan zon tar minst 30 veckor. Det är inte rimligt eller proportionerligt att en anbudsgivare i sådan omfattning ska tvingas dra på sig så stora kostnader för beställningar innan avtal faktiskt har tecknats. Detta innebär oundvikligen en stor fördel för den nuvarande leverantören, som inte behöver planera för stora investeringar och långa leveranstider för material och rekryteringstid.

Flera andra landsting genomför just nu liknande upphandlingar avseende tvätt- och textilservice. Samtliga dessa landsting har haft mer än tolv månaders framförhållning, vilket ger vinnande anbudsgivare cirka 7–9 månaders uppstartstid. I dessa fall är det dock fråga om mycket mindre volymer än i ifrågavarande upphandling. Den tjänst som SLL upphandlar omfattar dessutom fler leveransställen än i de andra upphandlingarna.

SLL hänför sig i allt väsentligt till vad som tidigare anförts och tillägger bl.a. följande. Det finns inte några krav på att kontraktsförutsättningarna ska vara så utformade att varje kvalificerad anbudsgivare i varje upphandling ska ha möjlighet att lämna anbud. Om det i varje upphandling ska tas höjd för varje anbudsgivares speciella förutsättningar skulle det inte vara möjligt att genomföra en upphandling till rimliga kostnader och inom rimlig tid. Ledtiderna i nu aktuell upphandling ger en rimlig uppstartstid.

Så snart presumtiva anbudsgivare erhållit förfrågningsunderlaget får det förutsättas att de börjar planera genomförandet av uppdraget och kalkylera på kostnaderna. Av bolagets egna uppgifter i överklagandet framgår att 8 000 vagnar kan levereras inom 4–5 månader från lagd beställning. SLL har dock av nuvarande leverantör erhållit en offert avseende 5 000 tvättvagnar där leveranstiden uppgår till 3–4 månader efter order. Dessutom verkar en volym om 8 000 tvättgodsvagnar vara väl tilltagen. Vidare får det förutsättas att bolaget i sin pågående verksamhet har lämpliga tvättgodsvagnar som till viss del kan täcka behovet, i vart fall övergångsvis. Även om det behövs ett antal tunga fordon för att fullgöra uppdraget kan det inte vitsordas att samtliga bilar måste vara med släp. Bolaget har inte visat att förfrågningsunderlagets ledtider utgör hinder för införskaffande av erforderlig transportkapacitet innan uppdraget påbörjas. Bolaget har inte heller visat att förfrågningsunderlagets tider utgör hinder för införskaffande av erforderlig maskinkapacitet m.m. innan uppdraget påbörjas. När det gäller erforderlig personal kan och bör åtgärder vidtas redan under anbudstiden för att förvissa sig om, för det fall kontraktet erhålls, personalkostnaden och att det kommer att finnas tillräckligt med personal för att starta upp och genomföra uppdraget. Rekryteringsprocessen bör alltså starta redan i anbudsskedet. Dessutom kan under viss övergångstid befintlig personal i ledande positioner arbeta övertid eller personal anlitas genom bemanningsföretag och transportföretag.

Det bestrids att förfrågningsunderlaget utformats så att endast en anbudsgivare kunde erhålla uppdraget. Att bolaget inte lämnat anbud beror sannolikt på andra omständigheter såsom att upphandlingen låg fel i tiden. Förfrågningsunderlaget har getts en neutral och icke-diskriminerande utformning som inte på ett otillbörligt sätt gynnat nuvarande leverantör. SLL kan inte vitsorda uppstartstiden i övriga landstings upphandlingar. Det framgår för övrigt inte om det i dessa upphandlingar förväntas att leverantören ska tillhandahålla textilierna. I SLL:s upphandling

tillhandahåller landstinget textilierna mot ersättning, vilket är en stor lättnad för leverantörerna inför avtalsstart.

Kammarrätten förordnade interimistiskt den 9 februari 2011 att upphandlingen inte fick avslutas innan något annat hade beslutats.

### **SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

Frågan i målet är om den avsatta tiden mellan upphandlingens avslutande och avtalsstart anpassats så att andra än nuvarande leverantör har en reell möjlighet att vinna upphandlingen.


Även om bolaget får förväntas ha viss beredskap genom befintlig verksamhet och vissa förberedelseåtgärder kan vidtas redan på anbudsstadiet anser kammarrätten att tiden för förberedelse inte anpassats så att bolaget som ny potentiell leverantör i tillräcklig grad har möjlighet att företa de investeringar och andra omställningar som följer av avtalet. Därvid har särskilt upphandlingens art, omfattning och komplexitet beaktats. Vad SLL anfört i denna del föranleder inte någon annan bedömning.

Härav följer att den korta tiden för förberedelse gynnat nuvarande leverantör i strid med likabehandlingsprincipen. Detta har medfört att bolaget lidit eller riskerat att lida skada. Grund för ingripande med stöd av LOU föreligger därmed. Eftersom förberedelsetidens längd påverkat upphandlingens konkurrensuppsökande skede föreligger inte förutsättningar för rättelse. Upphandlingen ska därför göras om.

Kammarrättens interimistiska beslut den 9 februari 2011 ska inte längre gälla.

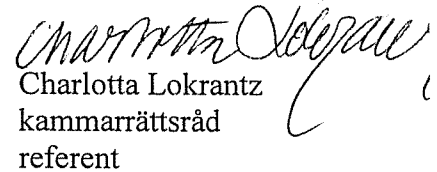
---

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 9).



Eva Lindeblad  
kammarrättsråd  
ordförande

Peter Dinnetz  
kammarrättsråd



Charlotta Lokrantz  
kammarrättsråd  
referent



Maria Wetterholm  
föredragande



**SÖKANDE**

Berendsen Textil Service AB, 556022-4171

Ombud:

Erika Togö  
Tenders Sverige AB  
Nygatan 34  
582 19 Linköping

**MOTPART**

Stockholms läns landsting  
Juridik och upphandling  
Box 22550  
104 22 Stockholm

**SAKEN**

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

---

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om ingripande enligt LOU.

Dok.Id 85391

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se		

**BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.**

**Stockholms läns landsting (SLL)** genomför en upphandling av tvätt- och textilservice. Upphandlingen genomförs som ett förenklat förfarande enligt 15 kap. LOU. Inbjudan till anbudsgivningen är daterad den 28 juni 2010 och sista dagen för att inkomma med anbud var den 20 september 2010.

**Berendsen Textil Service AB (Berendsen)** ansöker hos förvaltningsrätten om överprövning enligt LOU och yrkar att upphandlingen ska göras om. Till stöd för sin talan anför Berendsen bl.a. följande.

SLL har länge känt till att en upphandling med avtalsstart i april 2011 skulle genomföras. I april år 2009 träffade Berendsen företrädare för SLL och redan under detta möte aviserade SLL att denna upphandling skulle ske. Berendsen påtalade vid detta möte att minst 12 månaders framförhållning var en förutsättning för att anbudsgivare skulle kunna delta i upphandlingen samt att landstingen för att tillvarata konkurrensen på marknaden borde dela upphandlingen i fyra delar. Att upphandlingen skulle ske meddelades offentligt under våren år 2009. Vid löpande kontakter under år 2009 underlättades Berendsen om att upphandlingen var på gång och Berendsen påpekade återigen vikten av att anbudsgivare fick en lång uppstartstid inför avtalsstarten i april 2011. I juni 2009 fick Berendsen besked om att underlaget för upphandlingen var klart men att väntan på politiska beslut försenade upphandlingen.

Enligt uppgift från SLL förväntas tilldelningsbeslut den 15 november 2010. Det innebär att uppstartstiden för en ny leverantör i längsta fall blir fyra månader. För att en ny leverantör ska kunna ta över ansvaret för tvätt- och textilservicen för hela Stockholms läns landsting är fyra månader allt för kort tid. För att starta upp verksamheten behöver bland annat ett stort antal anställda nyrekryteras. Berendsen räknar med att minst 140



kvalificerade tjänster måste tillsättas, något som tar minst fyra månader i anspråk. Vidare måste beaktas att den normala uppsägningstiden i Sverige är tre månader. Bara rekrytering av ett så stort antal personer beräknas ta sex månader. Med hänsyn till detta är det orimligt att anbudsgivare förväntas ta över full produktion den 1 april 2011.

Vidare ska ett tillräckligt stort antal fordon och maskiner införskaffas för att vinnande anbudsgivare ska kunna klara av att ta över en fullskalig verksamhet den 1 april 2011. Över 8 000 tvättgodsvagnar behöver köpas in. Det finns ingen leverantör i världen som kan producera dessa vagnar på kortare tid än åtta månader. Förhandlingar med leverantörer om stora inköp måste vänta till dess att anbudsgivaren har ett giltigt avtal med SLL och därefter måste leveranstider för så stora beställningar beaktas. Därmed har SLL utestängt de flesta tänkbara leverantörer på marknaden. Den korta upphandlingstiden och startfristen gör det i princip omöjligt för någon annan än Textilia som är nuvarande leverantör, att lägga ett anbud och faktiskt kunna genomföra en lyckad leverensstart.

Bristen i upphandlingens konkurrensutsättning förstärks av att SLL har valt att samla landstingets alla verksamheters behov av tvätt- och textiltjänster i en och samma upphandling, vilket i praktiken innebär att de flesta tänkbara leverantörer får svårt att ens kunna lämna anbud oavsett hur lång uppstartstid som hade getts anbudsgivarna.

Berendsen valde att inte lämna in något anbud med hänvisning till att startsträckan är för kort och upphandlingen för omfattande för att likabehandling ska kunna uppnås och för att Berendsen ska kunna räkna på ett anbud utan allt för stort risktagande. På grund av att startsträckan och omfattningen av upphandlingen utesluter leverantörer och ger nuvarande leverantör en fördel anser Berendsen att upphandlingen är både

konkurrensbegränsande, konkurrenssnedvridande och strider mot likabehandlingsprincipen.

SLL har inte beaktat risken för en överprövning av upphandlingen. Konkurrensverket har uttalat att ”det förhållandet att upphandlingen eventuellt skulle kunna komma att bli föremål för överprövning kan dock inte anses vara en omständighet som den upphandlande myndigheten inte hade kunnat förutse, enligt Konkurrensverkets mening bör det krävas att upphandlande myndigheter vid sin planering av upphandlingar tar rimlig hänsyn även till sådan eventuell tidsutdräkt” (Konkurrensverkets yttrande dnr 525/2008). Även om det inte är möjligt att beräkna hur lång tid en överprövning tar är det nödvändigt att ta hänsyn till en eventuell process i domstol då en upphandling planeras. Kammarrätten i Göteborg fann i mål nr 5657-09 att sex veckor för en överprövningsprocess är för kort i detta hänseende men att en så lång tid som tio månader inte behövt avsättas i ett fall. Med hänsyn till att ca 20 procent av förvaltningsrätternas avgöranden överklagas till kammarrätt bör i vart fall en den tid en tvåinstansprövning kan förväntas ta tas med i beräkningen.

Textilserviceupphandlingar är omfattande och komplexa och upphandlingarna leder ofta till prövning i åtminstone förvaltningsrätt. SLL borde därför ha hörsammat påpekandet att en kortare uppstartsperiod än 12 månader inte var rimlig. Att SLL trots den goda framförhållningen i planeringsstadiet utformar upphandlingen på så sätt att i praktiken endast en leverantör, den som innehar uppdraget idag, kan klara av att leverera på utsatt tid är konkurrensbegränsande och strider mot likabehandlingsprincipen.

SLL bestrider bifall till ansökan och anför bl.a. följande. Upphandlingen har gjorts på ett korrekt sätt och SLL har inte på något sätt brutit mot LOU eller de gemenskapsrättsliga principerna. Berendsen lider ingen skada.

Berendsen gör gällande att uppstartstiden är för kort. En uppstartstid på fyra månader är, enligt SLL:s uppfattning, tillräcklig för att potentiella leverantörer ska kunna starta verksamheten. Upphandlingen är varken konkurrensbegränsande eller konkurrenssnedvridande och strider inte mot likabehandlingsprincipen. En uppstartstid på 12 månader är orimligt lång.

Berendsen verkar utgå från att samtliga förberedelseåtgärder ska påbörjas först när avtal tecknas. Förberedelseåtgärder kan dock påbörjas långt innan avtal tecknas, t.ex. förhandlingar med underleverantörer och rekryteringsprocesser. Den tid som leverantören har att förbereda sin verksamhet måste beräknas i vart fall från den tidpunkt som upphandlingen blev känd för leverantören och senast vid offentliggörandet av förfrågningsunderlaget. Förfrågningsunderlaget har varit tillgängligt sedan den 29 juni 2010. De leverantörer som varit intresserade har därmed haft god tid på sig att vidta planerings- och förberedelseåtgärder, såsom förhandlingar med eventuella underleverantörer av tvättgodsvagnar etc.

Som utgångspunkt för hur lång tid som SLL borde ha iakttagit för uppstartstiden utgår Berendsen från den tid det tar att starta upp en verksamhet från nolläge. Att upphandlingen måste vara utformad så att en ny leverantör ska kunna starta upp en helt ny verksamhet under den tid som förflyter mellan avtalstecknande och avtalsstart saknar stöd i såväl lagstiftning som i praxis. Den relevanta bedömningen är istället den tid det kan ta för en leverantör med adekvat kapacitet, erfarenhet och teknisk förmåga att kunna leverera tvätt- och textilservice.

Berendsen gör gällande att upphandlingen brister på så sätt att SLL:s alla verksamheters behov av tvätt- och textiltjänster har samlats i en och samma upphandling. Inför upphandlingen gjordes en riskanalys beträffande risker och fördelar vid avtal med en eller flera leverantörer. Efter en sammanvägning av risker och fördelar med respektive alternativ kom styrgruppen för tvätt- och textilserviceupphandlingen fram till att en sammanhållen upphandling med ett helt anbud var att föredra.

---

Ytterligare skriftväxling har förevarit i målet.

Förvaltningsrätten har från SLL inhämtat upplysningen att tilldelningsbeslut inte har meddelats.

## DOMSKÅL

### *Tillämpliga bestämmelser*

Enligt 1 kap. 9 § LOU skall upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar skall vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

I 16 kap. 2 § första stycket LOU i tillämplig lydelse anges följande. 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, skall rätten besluta att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

### *Förvaltningsrättens bedömning*

Förfrågningsunderlaget fanns tillgängligt från den 29 juni 2010. Sista dag för anbudsinslämning var den 20 september 2010 och startdatum för avtalsperioden är satt till den 1 april 2011. Berendsens främsta invändning

i målet är att uppstartstiden, med vilket förstås tiden mellan avtals-  
tecknande och avtalsstart, är så kort att nuvarande kontraktsinnehavare får  
en konkurrensfördel och gynnas i strid med likabehandlingsprincipen.

Berendsen har också invänt att det förhållandet att SLL:s samtliga  
verksamheters behov av tvätt- och textiltjänster har samlats i en och  
samma upphandling i sig är konkurrensbegränsande.

Rent allmänt måste det konstateras att en tid om drygt sex månader mellan  
anbudstidens utgång och avtalsstart inte kan framstå som annat än rimlig i  
sammanhanget, även med beaktande av att utvärderingen också tar tid i  
anspråk. Emot Berendsens synpunkter i det specifika fallet kan den  
allmänna invändningen resas att det normalt finns viktiga ekonomiska  
incitament för både en upphandlande myndighet och leverantörerna att inte  
ha ett alltför utdraget upphandlingsförfarande.

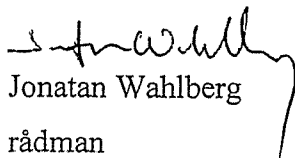
Frågan om uppstartstiden är så kort att detta innebär en otillbörlig  
konkurrensfördel för den nuvarande kontraktsinnehavaren måste givetvis  
också bedömas utifrån den aktuella upphandlingens art och omfattning.  
Vad Berendsen har anfört om de branschspecifika omständigheterna och  
om förhållandena i den aktuella upphandlingen ger, emot vad SLL har  
anfört, emellertid inte grund för slutsatsen att SLL genom de satta  
tidsramarna har gynnat den nuvarande kontraktsinnehavaren i strid med  
likabehandlingsprincipen. Leverantörerna i en upphandling som den  
aktuella måste kunna förväntas ha en viss beredskap och förmåga att möta  
de krav som ställs genom redan befintlig verksamhet och i övrigt genom  
förberedelseåtgärder redan på anbudsstadiet.

Berendsen har även anfört att utformningen av upphandlingen är  
konkurrensbegränsande på så sätt att upphandlingen inte har delats upp i  
mindre delar. SLL har framfört verksamhetsrelaterade, sakligt godtagbara

skäl för varför man har valt att inte göra så. Det som har kommit fram i denna del ger inte grund för något ingripande.

Eftersom det således inte har framkommit någon grund för ingripande enligt LOU ska ansökan avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (DV 3109/1A)

  
Jonatan Wahlberg  
rådman

## HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten.*

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Tiden för överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.*

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen fordras att *prövningstillstånd* meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att talan prövas eller om det föreligger synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att grund för resning föreligger eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

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

I mål om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. Vanligtvis får, då kammarrätten inte har fattat något interimistiskt beslut om att upphandlingen inte får avslutas, avtal slutas omedelbart. I de fall där kammarrätten har fattat ett interimistiskt beslut om att upphandlingen inte får avslutas, får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt det interimistiska beslutet. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan angivna lagarna.

**Skrivelsen med överklagande ska undertecknas av klaganden eller dennes ombud och inges i original samt innehålla;**

1. den klagandes namn, personnummer/organisationsnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom ska 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 Högsta förvaltningsdomstolen
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få prövningstillstånd
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen härför
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.