



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
 Allmänna avdelningen  
 Enhet 17

**DOM**  
 2014-11-07  
 Meddelad i  
 Stockholm

Mål nr  
 8400-14

**SÖKANDE**

Plandent Forssbergs Dental AB, 556347-1076  
 Box 90193  
 120 22 Stockholm

Ombud: Advokat Jon Dal  
 CERTA Advokatbyrå KB  
 Grev Turegatan 13 B  
 114 46 Stockholm

**MOTPART**

Folktandvården Stockholms Län AB, 556574-3597  
 Box 6420  
 113 82 Stockholm

**SAKEN**

Offentlig upphandling

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2014 -11- 1 0	
<b>Avd</b>	
<b>Dnr</b>	
<b>KSnr</b>	<b>Aktbil</b>

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 498208

**Postadress**  
 115 76 Stockholm

**Besöksadress**  
 Tegeluddsvägen 1

**Telefon**  
 08-561 680 00

**E-post:**  
 forvaltningsrattenistockholm@dom.se

**Telefax**  
 08-561 680 01

**Expeditionstid**  
 måndag – fredag  
 08:00-16:30

**YRKANDEN M.M.**

Folktandvården Stockholms Län AB (Folktandvården) genomför en upphandling av ramavtal avseende Unit och Medicinsk unit (FTV 1302-0046). Upphandlingen är indelad i två delområden (Unit respektive Medicinsk unit) som prövas och utvärderas separat och genomförs med tillämpning av reglerna för öppet förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Folktandvården avser att teckna ramavtal med en leverantör per delområde. Enligt tilldelningsbeslut meddelat den 3 april 2014 har Folktandvården beslutat att teckna avtal med andra leverantörer än Plandent Forssbergs Dental AB (Plandent).

**Plandent** ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar i första hand att upphandlingen (båda delområdena) får avslutas först sedan rättelse har gjorts. Rättelse ska ske genom ny utvärdering av anbuden och med beslut att tilldela Plandent kontrakten för båda delområdena. Plandent yrkar i andra hand att upphandlingen för delområde 1, Unit, får avslutas först sedan rättelse har gjorts. Rättelse ska ske genom ny utvärdering av anbuden och med beslut att tilldela Plandent kontrakten för delområde 1 unit. Plandent yrkar i tredje hand att upphandlingen för delområde 2, Medicinsk unit, ska göras om. Plandent yrkar i fjärde hand att upphandlingen (båda delområdena) ska göras om.

Till stöd för sin talan anför Plandent i huvudsak följande. Folktandvården har genom ett svar på en fråga gjort en väsentlig förändring i förfrågningsunderlagets skall-krav i punkt 2.1.1 och 3.1.1. Svaret tar sikte endast på delområde 2. Om tillräcklig tid hade getts att anpassa sig till de förändrade skall-kraven hade Plandent kunnat offerera andra billigare produkter. Plandent har härmed inte haft förutsättningar (eller i vart fall sämre förutsättningar) att lämna in ett konkurrenskraftigt anbud och har därmed lidit skada.

Anbudet från Svensk Dentalservice Ekonomisk Förening (SDEF) har följande brister. Kraven i punkt 1.4.8 och 1.4.9 är inte uppfyllda då bolaget inte har levererat på så sätt som anges i anbudet.

Anbudet från Kavo Scandinavia AB (KAVO) har följande brister. Kraven i punkt 1.4.10 är inte uppfyllda då bolaget inte har lämnat in en aktuell ISO-certifiering och den beskrivning som bolaget lämnat visar inte heller att kraven i punkt 1.4.10 är uppfyllda. Vidare är kraven i punkt 2.1.1 och 3.1.1 inte uppfyllda då bolaget inte offererat och prissatt instrumentbrygga och fontänenhet. Vidare är kraven i punkt 1.5.2.7 inte uppfyllda då det av bolagets prisbilaga framgår att offererad hårdljuslampa är monterad på assistentsidan. Vidare är kraven i punkt 1.2.2 inte uppfyllda då flera bilagor inte är på svenska. Slutligen har bolaget angett att utrustningen är utrustad med fotstöd trots att detta inte ingår i den grundbestyckning för de unitar som bolaget offererat. Bolaget har därmed fått ett för stort prisavdrag.

Anbudet från DAB Dental AB (DAB) har följande brister. Kraven i punkt 2.1.1 och 3.1.1 är inte uppfyllda då bolaget inte offererat och prissatt instrumentbrygga och fontänenhet. Vidare är kraven i punkt 1.5.2.2 inte uppfyllda då bolaget offererat en vattenrengöringsvätska som innehåller silver. Slutligen har bolaget inte uppfyllt kraven i punkt 1.4.3 då inlämnat intyg gällande en underleverantör inte är från behörig registeringsmyndighet. En del av informationen i intyget är dessutom på finska vilket strider mot kraven i punkt 1.2.2.

**Folktandvården** bestrider Plandents yrkanden och anför i huvudsak följande. Ingen förändring av skall-krav har skett då svaret på frågan gällande punkt 1.1.3 endast är ett klargörande. Optionspriserna har inte utvärderats. Det är i vart fall inte fråga om en väsentlig förändring. Från att svaret publicerades hade anbudsgivare 23 dagar att justera sitt anbud.

Anbudet från SDEF har för punkt 1.4.9 angivit Folktandvården Skåne som referens samt angivit samtliga efterfrågade uppgifter. Folktandvården Skåne har sedermera svarat på de i punkt 1.4.8 angivna frågorna. Bolaget har därmed uppfyllt de aktuella skall-kraven.

Gällande anbudet från KAVO så är det inte ett skall-krav att bifoga ett certifikat eller annat bevis gällande kvalitetssäkringssystem. Vidare är kraven i punkt 1.5.2.7 uppfyllda då bolaget genom att det i anbudet anges att den unit bolaget avser att leverera uppfyller ställda krav. Kravet i punkt 2.2.2.3 är ett bör-krav och även om det skulle visa sig att detta inte är uppfyllt så hade Plandent ändå inte vunnit upphandlingen.

Anbudet från DAB har genom att bifoga en bilaga med optionspriser uppfyllt de förtydligade kraven i 2.1.1 och 3.1.1.

**SDEF** har beretts tillfälle att yttra sig i målet men har inte avhört.

**KAVO** har beretts tillfälle att yttra sig i målet och har anfört i huvudsak följande. Det finns inga tekniska hinder för att placera hårdljuslampan på ena eller andra sidan av tandläkarstolen. KAVO kan leverera unitar med fotstöd men har inte uppgett att alla produkter som ingår i bolagets offererade unitar skulle omnämnas i anbudsbilagan. KAVO har tydligt redogjort under förfrågningsunderlagets punkt 1.4.10 hur bolaget arbetar med kvalitetssäkring, att bolaget revideras och omcertifieras årligen för att leva upp till och behålla vår certifiering och uppfylla våra mål.

**DAB** har beretts tillfälle att yttra sig i målet och har anfört i huvudsak följande. DABs anbud uppfyller i upphandlingen ställda krav. Det som Plandent påstår vara en absolut noll-gräns är av den upphandlande myndigheten definierat som 0,1 % och därutöver. Den av DAB offererade vattenrengö-

ringsvätskan är därmed kravuppfyllande. Informationen gällande DABs finska underleverantör är från behöriga myndigheter. Härtill kommer att en anbudsgivare enligt 11 kap 6 § LOU har rätt att på alternativt sätt visa att den materiella registreringsskyldigheten är uppfylld. Om Folkvandvården haft tvivel kring uppgifternas riktighet hade det vidare förelegat en rätt för Folkvandvården att begära in ett formellt registreringsbevis.

### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

De grundläggande principer som ska efterlevas vid all offentlig upphandling är principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens (öppenhet och förutsebarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har framfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § LOU.

För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs vidare att sökanden kan visa att han har lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att den upphandlande myndigheten brutit mot någon grundläggande princip eller bestämmelse i LOU.

I en överprövningsprocess gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig, på ett klart och tydligt sätt ska ange på vilka omständigheter han grundar sin talan och att domstolens prövning är begränsad till de grunder som parten har åberopat (RÅ 2009 ref. 69). Det är således Plandent som har att visa att Folkvandvården har brutit mot de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU samt att bolaget har lidit eller riskerar att lida skada till följd av detta.

*Förfrågningsunderlaget*

Enligt förfrågningsunderlagets punkt 1.1.3 ska option lämnas i en bilaga på samtliga i punkten uppräknade delar. Enligt punkt 2.1.1 och 3.1.1 gällande optionspriser ska ett antal, i punkten uppräknade, produkter/delar erbjudas och prissättas i dessa bilagor. Som förvaltningsrätten uppfattar det är det fråga om ett skall-krav i punkt 1.1.3 som återkommer i ny formulering i punkt 2.1.1 och 3.1.1.

Folktandvården har i ett publikt svar angett följande. Punkt 1.1.3 Unit ska vara bestyckad med samtliga delar som står under avsnittet. Samtliga delar av uniten som är utbytbara ska prissättas separat som option. Om en leverantör erbjuder en unit som är konstruerad på så sätt att det inte är möjligt att byta ut del/delar som Folktandvården önskat option på ska leverantören skriva det i optionsbilagan.

Enligt förvaltningsrätten innebär kraven i de aktuella punkterna, såsom de är formulerade, att det inte är möjligt att erbjuda en unit där option inte kan lämnas på samtliga i punkterna uppräknade delar. Vidare kan, enligt förvaltningsrätten, Folktandvårdens svar inte uppfattas på annat sätt än att de aktuella kraven, även om svaret endast anger punkt 1.1.3, inte ska gälla för en unit som är konstruerad på så sätt att det inte är möjligt att byta ut del/delar som Folktandvården önskat option på. Enligt förvaltningsrätten är det därmed fråga om en väsentlig förändring av ett skall-krav vilket förändrar förutsättningarna för upphandlingen och därmed strider mot likabehandlingsprincipen i LOU (jfr dom av Kammarrätten i Jönköping den 20 juni 2012, mål nr 437--466-12). Vad Folktandvården anfört om att optionspriserna inte har utvärderats ändrar inte den bedömningen.

För att förvaltningsrätten ska ingripa mot upphandlingen krävs emellertid även att Plandent visar att bolaget har lidit eller riskerar att lida skada till följd av förändringen av skall-kraven. Plandent har här anfört att bolaget hade kunnat offerera andra billigare produkter om tillräcklig tid hade getts

att anpassa sig till de förändrade skall-kraven. Vad Plandent anfört är enligt förvaltningsrätten emellertid inte tillräckligt konkret för att bolaget ska anses ha gjort sannolikt att det har lidit skada eller kan komma att lida skada till följd av förändringen av skall-kraven. Det kan enligt förvaltningsrätten inte uteslutas att en potentiell leverantör avstått från att lämna anbud i upphandlingen till följd av de ursprungliga kraven i förfrågningsunderlaget, men inte heller detta innebär att Plandent har lidit skada eller kan komma att lida skada.

#### *Utvärderingen*

En av huvudprinciperna enligt LOU är att anbud som inte uppfyller samtliga i förfrågningsunderlaget obligatoriska krav inte ska beaktas vid utvärderingen. De så kallade skall-kraven som anges i förfrågningsunderlaget måste således vara uppfyllda för att den upphandlande enheten ska kunna utvärdera anbudet. Så länge bestämmelserna i LOU och tillämpliga grundläggande principer beaktas, är en upphandlande myndighet normalt oförhindrad att själv bestämma om och hur anbudsgivaren i sitt anbud ska visa att aktuella skall-krav är uppfyllda. Frågan är om Folkvandvården brutit mot bestämmelserna i LOU eller tillämpliga grundläggande principer genom att beakta anbuden från SDEF, KAVO och DAB vid utvärderingen.

#### *Anbudet från KAVO*

Plandent har vidare anfört att anbudet från KAVO inte uppfyller samtliga skall-krav enligt följande.

Enligt Plandent är kraven i förfrågningsunderlagets punkt 1.4.10 inte uppfyllda då KAVO inte har lämnat in en aktuell ISO-certifiering och då den beskrivning som KAVO lämnat inte heller visar att kraven i punkt 1.4.10 är uppfyllda. Folkvandvården har invänt att det inte är ett skall-krav att bifoga ett certifikat eller annat bevis gällande kvalitetssäkringssystem. Vi-

dare har KAVO invänt att bolaget tydligt redogjort under förfrågningsunderlagets punkt 1.4.10 hur bolaget arbetar med kvalitetssäkring, att bolaget revideras och omcertifieras årligen för att leva upp till och behålla vår certifiering och uppfylla sina mål.

Av förfrågningsunderlagets punkt 1.4.10 framgår följande. Leverantören ska bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete och tillämpa dokumenterade rutiner för att säkerställa att varorna levereras på ett sådant sätt att uppsatta kvalitetsnivåer och överenskomna villkor kan uppnås och upprätthållas. Kvalitetsarbetet ska omfatta rutiner för att mäta och följa upp leveranser avseende tid och kvalitet, rutiner för samarbete i förhållande till kund samt innehålla rutiner för avvikelser och förebyggande åtgärder för dessa. Beskriv om leverantören har ett kvalitetssäkringssystem (ISO eller likvärdigt).

KAVO har i sitt anbud har angett att bolaget uppfyller detta krav och har beskrivit att bolaget sedan år 2009 är certifierade enligt miljöstyrningssystemet ISO 14001:2004 samt kvalitetsstyrningssystem ISO 9001:2008 och omcertifieras årligen. KAVO har även till sitt anbud bifogat certifikat för ISO 14001:2004 och ISO 9001:2008. Då det inte finns något skall-krav att lämna in en ISO-certifiering saknar det relevans att KAVO lämnat in en ISO-certifiering som inte har varit aktuell. Inte heller finner förvaltningsrätten att Plandent visat att den beskrivning som KAVO lämnat i sitt anbud inte uppfyller skall-kravet i förfrågningsunderlagets punkt 1.4.10.

Enligt Plandent är vidare inte alla skall-krav i förfrågningsunderlagets punkt 2.1.1 och 3.1.1 uppfyllda då KAVO inte offererat och prissatt instrumentbrygga och fontänenhet. Enligt förfrågningsunderlagets punkt 2.1.1 och 3.1.1 gällande optionspriser ska bland annat instrumentbrygga och fontänenhet erbjudas och prissättas i en bilaga. Av den aktuella bilagan 6 till KAVOs anbud framgår att bolaget under rubriken "KaVo Scandina-



via & FTV Stockholm” och efter uppräknigen av ”Instrumentbrygga” respektive ”Fontänenhet” angett ”ej tillämpligt”. Svaret ”ej tillämpligt” kan enligt Förvaltningsrätten inte uppfattas på annat sätt än att dessa delar inte går att byta ut på den unit KAVO erbjuder mot bakgrund av det publika svar som Folktandvården gett gällande detta (se tidigare avsnitt gällande förfrågningsunderlaget). Förvaltningsrätten finner vidare, med hänsyn till detta publika svar, att kravet om prissättning inte kan anses omfatta delar som inte går att byta ut. Vad som anförts av Plandent innebär enligt förvaltningsrätten således inte att anbudet från KAVO inte uppfyller alla skall-krav i förfrågningsunderlagets punkt 2.1.1 och 3.1.1.

Enligt Plandent är vidare inte alla skall-krav i förfrågningsunderlagets punkt 1.5.2.7 uppfyllda då det av KAVOs prisbilaga framgår att offererad hårdljuslampa är monterad på assistentsidan. Folktandvården har invänt att kraven i punkt 1.5.2.7 är uppfyllda genom att det i anbudet från KAVO anges att den unit bolaget avser att leverera uppfyller ställda krav. Vidare har KAVO invänt att det inte finns några tekniska hinder för att placera hårdljuslampan på ena eller andra sidan av tandläkarstolen. Av förfrågningsunderlagets punkt 1.5.2.7 punkt 6 framgår att instrumentbryggan ska vara bestyckad med bland annat hårdljuslampa. Av en bilaga till KAVOs anbud benämnd ”anbud KaVo Scandinavia & FTV Stockholm” daterad den 11 mars 2014 framgår att i grundbestyckningen till KaVo Estetica E50 ingår bland annat ”Hårdljuslampa LED Satelec inkl. slang, 1 st, assistentsida”. Som Folktandvården framhållit så har det inte funnits något krav om en sådan bilaga. Förvaltningsrätten finner dock med hänsyn till hur bilagan är benämnd samt att den bifogats anbudet att den får anses vara en del av anbudet. Frågan är därefter om bilagans innehåll innebär att förfrågningsunderlagets punkt 1.5.2.7 punkt 6 inte är uppfylld. Plandent menar här att kommentaren ”assistentsida” efter ”Hårdljuslampa LED Satelec” innebär att KAVOs unit inte skulle offereras bestyckad med hårdljuslampa på instrumentbryggan. Förvaltningsrätten finner emellertid att detta är en alltför

långtgående slutsats av denna kommentar och att kommentaren ger utrymme för att instrumentbryggan på den unit KAVO offererar kan levereras bestyckad med hårdljuslampa. Vad som anförts av Plandent innebär enligt förvaltningsrätten således inte att anbudet från KAVO inte uppfyller alla skall-krav i förfrågningsunderlagets punkt 1.5.2.7.

Enligt Plandent är vidare inte alla skall-krav i förfrågningsunderlagets punkt 1.2.2 uppfyllda då flera bilagor inte är på svenska. Av förfrågningsunderlagets punkt 1.2.2 framgår bland annat att anbudet ska vara på svenska förutom i de delar där speciellt anges att engelska är godkänt. Text på annat språk kommer inte att behandlas som en del av anbudet. Förvaltningsrätten konstaterar att KAVO till sitt anbud lämnat in flera bilagor som inte är på svenska och där undantaget gällande engelska inte är aktuellt. Konsekvensen av detta är emellertid enligt förfrågningsunderlaget att denna text inte kommer att behandlas. Plandent har enligt förvaltningsrätten inte visat att KAVO inte skulle uppfylla något annat skall-krav till följd av att Folkandvården skulle bortse från dessa bilagor.

Slutligen har KAVO enligt Plandent fått ett för stort prisavdrag enligt förfrågningsunderlagets punkt 2.2.2.3 då bolaget angett att utrustningen är utrustad med fotstöd trots att detta inte ingår i den grundbestyckning för de unitar som bolaget offererat. Folkandvården har invänt att kravet i punkt 2.2.2.3 är ett bör-krav och även om det skulle visa sig att detta inte är uppfyllt så hade Plandent ändå inte vunnit upphandlingen. Vidare har KAVO invänt att bolaget kan leverera unitar med fotstöd men har inte uppgett att alla produkter som ingår i bolagets offererade unitar skulle omnämnas i anbudsbilagan. Av förfrågningsunderlagets punkt 2.2.2.3 framgår bland annat att fotstöd för patienten bör finnas samt att om kravet uppfylls så erhåller anbudet ett prisavdrag om 7 000 SEK. Av utvärderingsrapporten framgår att KAVO fått en jämförelsesumma mer än 7 000 SEK lägre än vad Plandent fått för båda delområden. Förvaltningsrätten konstaterar där-


med att Plandent inte hade erbjudits kontrakt för något delområde oavsett om anbudet från KAVO fått ett prisavdrag om 7 000 SEK enligt förfrågningsunderlagets punkt 2.2.2.3. Plandent kan således inte lidit skada av denna eventuella brist i utvärderingen.

Förvaltningsrätten finner således att Plandent inte visat att Folktandvården har brutit mot de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU genom att bedöma att anbudet från KAVO uppfyllt samtliga skall-krav samt att KAVO haft en lägre jämförelsesumma och därmed bättre rätt till de aktuella kontrakten. Plandent kan därmed inte lida eller riskera att lida skada till följd av vad bolaget i övrigt anfört i målet om vilka brister som funnits i upphandlingen och det saknas därför skäl att pröva detta.

Förvaltningsrätten finner sammanfattningsvis att det saknas skäl att besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts. Ansökan om överprövning ska därmed avslås.

#### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga (DV 3109/1A LOU).

  
Magnus Åhammar

Rådman

Johannes Dahlman har föredragit målet.



# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Stockholm.

**Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.**

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas 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 ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens 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 ska innehålla**

1. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.
2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

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. I de flesta fall får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut. I vissa fall får avtal slutas omedelbart. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan angivna lagarna.

Behöver Ni fler upplysningar om hur man överklagar kan Ni vända Er till förvaltningsrätten.