



KLAGANDE

Becton Dickinson Sweden AB, 556145-6756

Ombud: Advokaterna Morvarid Dorkhan Nilsson och Wille Steinert

MOTPART

Karolinska Universitetssjukhuset

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 27 augusti 2025
i mål nr 8710-25, se bilaga A

SAKEN

Offentlig upphandling

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och beslutar att
upphandlingen ska göras om.

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

Dok.Id 716589

Postadress
Box 2302
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 5

Telefon
08-561 690 00

E-post: kammarrattenistockholm@dom.se
www.domstol.se/kammarratten-i-stockholm/

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:00

YRKANDEN M.M.

Becton Dickinson Sweden AB yrkar i första hand att upphandlingen ska rättas och i andra hand att den ska göras om. Bolaget för fram bl.a. följande. Karolinska sjukhuset har agerat i strid med 6 kap. 8 § första stycket lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, genom att lägga till nya minimikrav under förhandlingsfasen i upphandlingen. Bolaget efterkom de nya minimikraven under förespeglingsfasen att det rörde sig om uppgifter som sjukhuset efterfrågade informationsvis. Påtalandeskyldigheten är inte generell och gäller inte när den upphandlande myndigheten agerar i strid med gällande lagstiftning. Bolagets anbud har förkastats på grund av att anbudet inte bedömts uppfylla de nya minimikraven. Om Karolinska hade följt LOU hade bolagets anbud inte förkastats och bolaget hade haft möjlighet att utses till vinnande leverantör i upphandlingen. Karolinskas agerande i strid med LOU har därför medfört att bolaget har lidit eller kan komma att lida skada. Karolinskas påstående om att bolaget inte har agerat för att undvika skada genom att medvetet avstå från möjligheten till rättelse av sitt anbud håller inte. Bolagets agerande är i stället betingat av övertygelsen om att alla läkemedel får plats i de konfigurationer av läkemedelsautomater som anbudet bygger på. Ett annat svar skulle innebära att bolaget lämnade ett nytt anbud som bygger på Karolinskas förfarande i strid med LOU.

Karolinska Universitetssjukhuset anser i första hand att överklagandet ska avslås och i andra hand att upphandlingen ska göras om. Karolinska för fram bl.a. följande. Efter genomförd förhandling förtydligades instruktionen för hur prisuppgifter skulle lämnas. Att anbudsgivare åläggs att precisera prisuppgifter vid en slutlig anbudsinslämning kan inte anses innebära att minimikrav har ändrats när det gäller anbudets fysiska, funktionella och rättsliga villkor och egenskaper. Det rör sig därför inte om en ändring av minimikrav när det gäller upphandlingsföremålet utan endast en utförlig instruktion för anbudsinslämning. Sjukhuset har i inbjudan till att lämna

slutligt anbud utförligt och pedagogiskt kommunicerat vad anbudet behöver innehålla samt gett bolaget möjlighet till rättelse som det medvetet har avstått från. Bolaget har därmed agerat medvetet för att den skada det anser sig ha drabbats av ska uppkomma och alltså inte agerat för att undvika skada.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning att Karolinska har lagt till nya minimikrav under förhandlingsfasen i upphandlingen. Det framgår dock redan av ordalydelsen i 6 kap. 8 § första stycket LOU att förhandlingar inte får avse minimikraven. Karolinska har därigenom agerat i strid med bestämmelsen och det är en brist som inte kan läkas. Att tillägget endast har gjorts i förtydligande syfte medför inte någon annan bedömning.

Bolagets anbud har sedan förkastats på grund av att det inte har uppfyllt de nya minimikraven. Kammarrätten anser att bolaget har visat att denna brist har medfört att bolaget har lidit eller kan komma att lida skada. Det som Karolinska har fört fram i den här delen ger inte anledning till någon annan bedömning.

Eftersom bristen i upphandlingen är hänförlig till det konkurrensuppsökande skedet är det inte tillräckligt att upphandlingen rättas. Den ska därför göras om.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (KR-09).

I avgörandet har deltagit lagmannen Annika Lowén (ordförande), kammarrättsrådet Charlotta Lokrantz Sandberg (referent) och kammarrättsrådet Susanne Ericson.

Föredragande har varit föredragande juristen Joanna Larsson.



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Avdelning 7

DOM
2025-08-27
Meddelad i Stockholm

Mål nr
8710-25

SÖKANDE

Becton Dickinson Sweden Aktiebolag, 556145-6756

Ombud: Advokaterna Morvarid Dorkhan Nilsson och Wille Steinert

MOTPART

Karolinska Universitetssjukhuset inom Region Stockholm, 232100-0016

SAKEN

Offentlig upphandling

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

Besöksadress
Tegeluddsvägen 1
Telefon
08-561 680 00

Öppettider
måndag–fredag
08:00–16:00

Postadress

115 76 Stockholm

E-post
avd7.fst@dom.se

Webbplats
www.domstol.se/forvaltningsratten-i-
stockholm/

YRKANDEN M.M.

Karolinska Universitetssjukhuset (Karolinska) genomför upphandlingen ”Läkemedelsautomater (LMA) K 2023-1159” genom ett förhandlat förfarande med föregående annonsering enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Karolinska har beslutat att anta Mediq Sverige AB som leverantör.

Becton Dickinson Sweden Aktiebolag (BD) ansöker om överprövning och yrkar i första hand att upphandlingen ska avslutas först efter att rättelse har skett. Rättelsen ska bestå i att Karolinska genomför en ny prövning och utvärdering av anbudet, vid vilken BD:s anbud inte förkastas. I andra hand yrkar BD att upphandlingen ska göras om.

Till stöd för talan för BD fram bl.a. följande. Upphandlingen omfattar cirka 125 läkemedelsautomater med tillhörande produkter och tjänster. Karolinskas målsättning är att ingå två avtal med en leverantör som kan erbjuda en nyckelfärdig lösning som är anpassningsbar över tid. Upphandlingens prisformulär är en Excel-fil där leverantörerna bl.a. ombeds prissätta tre typautomater. Den 14 november 2024 skickade leverantörerna in sina första anbud i upphandlingen. Den 29 november 2024 publicerade Karolinska, genom upphandlingens funktion för frågor och svar, ett förtydligande där Karolinska informerade om att det tagits fram en sammanställning av sortimentlistor. Listorna innehåller en sammanställning av läkemedel för de tre olika typautomaterna och Karolinska efterfrågade i förtydligandet förslag på vilken/vilka typ/er av låda/lådor, hylla/hyllor etc. som kan bli aktuella i enlighet med kravställningen i upphandlingen.

Den 3 december 2024 efterfrågade BD information om storlekarna på läkemedelsförpackningarna. Det BD efterfrågade var måtten på de olika läkemedlen och inte antalet tabletter/kapslar/ampuller i varje förpackning. Antalet

är nämligen irrelevant då t.ex. en blisterkarta dels kan vara av varierande mått, dels kan ha samma mått som en annan blisterkarta men innehålla olika många tabletter. På motsvarande sätt kan ampuller ha olika mått. Karolinska lämnade inte några storlekar, men meddelade att Karolinska avser att avemballera den större delen av alla tabletter/kapslar/ampuller och inte lägga ner några ytterförpackningar i någon låda samt att förpackningsstorleken i de allra flesta fall kan räknas fram från sortimentsunderlagen genom att titta på maxpunkt minus beställningspunkt, då skillnaden mellan dessa två parametrar är jämnt delbara med förpackningsstorleken. Om inte det är tillräckligt är det även möjligt att söka på varunummer på FASS.se, bl.a. för att ta reda på förpackningsstorleken.

Baserat på Karolinskas svar på frågan är det uppenbart att även Karolinska förstod att det BD efterfrågade var måtten på de olika läkemedlen. Den lämnade informationen säger inget om antalet tabletter/kapslar/ampuller. Däremot har informationen betydelse för måtten på läkemedlen då ytterförpackningarna förstås är större än innerförpackningarna. Att Karolinska skulle ha tolkat frågan som att BD efterfrågade antal tabletter/kapslar/ampuller förefaller således vara en orimlig efterhandskonstruktion. Den 4 december 2024 efterfrågades återigen information om storlekar på läkemedelsförpackningarna, men Karolinska lämnade inte heller denna gång några storlekar. Den 6 december 2024 genomfördes ett förhandlingsmöte mellan BD och Karolinska, under vilket BD bl.a. presenterade implementeringsplan och integrationer mellan BD:s och Karolinskas system.

Den 27 februari 2025 skickade Karolinska inbjudan till inlämning av slutligt anbud. Kort därefter publicerade Karolinska ett informationsmeddelande vari det slutliga prisformuläret, på vilket det slutliga anbudet skulle baseras, bifogades. I detta har Karolinska lagt till flera detaljerade obligatoriska krav. De nya kraven innebär i praktiken att leverantörerna inte längre ska offerera typautomater utan att leverantörerna i stället, redan innan slutligt anbud lämnas in, ska ta fram skraddarsydda lösningar för Karolinska och de läkemedel som

framgår av Karolinskas sortimentlistor. Utöver att lägga till obligatoriska krav i prisformuläret har Karolinska även lagt till tre nya flikar, vilka innehåller de nämnda listorna på läkemedel som ska rymmas i de olika typautomaterna.

Den 18 mars 2025 skickade BD in sitt slutliga anbud. I anbudet hade BD efterkommit Karolinskas krav och bifogat detaljerade kartor över placering av läkemedel i typautomaterna. Den 27 mars 2025 efterfrågade Karolinska rättelse av BD:s anbud med anledning av att läkemedel, enligt Karolinska, inte skulle få plats i BD:s typautomater med föreslagen konfiguration. Karolinska bifogade ett dokument som specificerar antalet läkemedel som, enligt Karolinska, inte får plats i typautomaterna och en Excel-fil där Karolinska angett vilka fack Karolinska ville byta ut till andra typer av fack i BD:s typautomater. Dessa förslag var varken platsoptimerade eller förenliga med de obligatoriska kraven på förvaring av läkemedel i olika säkerhetsklasser. BD besvarade frågan samma dag och efterfrågade ett förtydligande om de byten som Karolinska ville göra strikt skulle följas av BD eller om BD kunde använda andra fack och konfigurationer för att utnyttja lådutrymmet i typautomaterna mer effektivt.

Karolinska svarade att BD ska ge det bästa lösningsförslaget och att den totala maxpunkten ska placeras i så få fack som möjligt som är anpassade till måtten av läkemedlets innerförpackning, t.ex. blisterkartongernas storlek.

Kommentarerna gällande placering i andra typer av fack grundar sig på måtten av läkemedlens innerförpackningar, där en jämförelse med de olika mått för de olika facken som BD angett gjorts utan hänsyn tagen till den totala konfigurationen av typautomaterna för att typautomaterna ska bli så optimerade som möjligt. Den 28 mars 2025 efterfrågade BD ytterligare ett förtydligande. BD poängterade att måtten på läkemedlens innerförpackningar inte delats med leverantörerna och att BD gjort sin bästa uppskattning baserat på informationen om läkemedelssortimenten. För att säkerställa en mer exakt lösningsdesign efterfrågade BD måtten på ett antal specifikt angivna läkemedel för att avgöra om dessa ryms i vissa fack i BD:s automater. Karolinska

meddelade bl.a. att några exakta mått för de angivna läkemedlen inte kommer att tillhandahållas.

Den 1 april 2025 skickade BD in ett prisformulär till Karolinska där BD räknat fram ett anbudspris baserat på de förslag till justeringar av lådor och fack i BD:s typautomater som Karolinska gjort. Det får betraktas som ostridigt att samtliga läkemedel ryms i BD:s typautomater med dessa justeringar eftersom justeringarna är gjorda helt i enlighet med Karolinskas förslag och instruktion. Till följd av att typautomaterna inte var optimerade med de av Karolinska föreslagna justeringarna blev priset, av förklarliga skäl, högre än vad som var fallet i BD:s slutliga anbud. Den 8 april 2025 efterfrågade Karolinska ett förtydligande om BD avser att använda det prisformulär och de handlingar som BD skickade in den 18 mars 2025, dvs. BD:s slutliga anbud baserat på BD:s egen konfiguration av typautomaterna, eller det prisformulär och de handlingar som BD skickade in den 1 april 2025, dvs. konfigurationen av typautomaterna som baserades på Karolinskas detaljerade konfiguration. Att det överhuvudtaget funnits två prisformulär i omlopp beror på de justeringar som Karolinska ville göra. BD klargjorde att BD avser använda det prisformulär och de handlingar som BD skickade in den 18 mars 2025.

Den 9 april 2025 meddelade Karolinska tilldelningsbeslut i upphandlingen, enligt vilket BD:s anbud förkastades. I ett separat brev hänvisar Karolinska till de obligatoriska krav som lades till i prisformuläret under förhandlingsfasen och anför att BD:s anbud är orent och att BD inte förstått Karolinskas behov när läkemedel inte ryms i föreslagna konfigureringar av typautomater. Av 6 kap. 8 § LOU följer att en upphandlande myndighet inte får förhandla om minimikrav, dvs. obligatoriska krav, vid ett förhandlat förfarande. Det innebär att den upphandlande myndigheten varken får ändra i befintliga obligatoriska krav eller lägga till nya obligatoriska krav under förhandlingsfasen. Därtill har Karolinska uttryckligen angett att Karolinska inte kommer att förhandla om obligatoriska krav. Det står således klart att Karolinska saknar möjlighet att

förhandla om, inklusive lägga till, obligatoriska krav under förhandlingsfasen. Vid en jämförelse mellan det ursprungliga prisformuläret och det slutliga prisformuläret är det dock uppenbart att Karolinska har valt att just lägga till obligatoriska krav under förhandlingsfasen. Närmare bestämt har följande krav lagts till.

Till anbudet skall detaljerade kartor över placering av läkemedel i de tre typautomater (liten, mellan och stor) bifogas. Kartorna skall inkludera en fullständig bild över placeringen av varje enskilt läkemedel i typautomaterna.

Följande skall framgå:

- Typ av modul*
- Typ av fack eller lagerplats för varje enskilt läkemedel*
- Antal fack eller lagerplatser för varje enskilt läkemedel*
- Antal enheter av varje enskilt läkemedlet som placeras i/på varje enskilt fack/lagerplats (maxnivå per lagerplats).*
- Placeringen av läkemedel ska överensstämma med definitionerna i flik 2 b samt med typ av förvaringsplats (kolumn I) för typautomaterna i flik 2c, 2d och 2e.*

Karolinska har senare påstått att det inte rör sig om några nya obligatoriska krav utan endast ett förtydligande av de obligatoriska krav som ställdes i den tidigare versionen av prisformuläret. Detta stämmer inte. Vid en jämförelse mellan det tidigare prisformuläret och det slutliga prisformuläret är det uppenbart att kraven saknar motsvarighet i det tidigare prisformuläret. Vidare påstår Karolinska att syftet med kraven varit att utvärderingen skulle kunna ske korrekt och rättvist. Inte heller detta påstående stämmer. De nya kraven har formulerats som obligatoriska krav, vilket tydligt markerats bl.a. genom angivande av att placeringen av läkemedel ”ska” överensstämma med definitionerna i flik 2b samt typ av förvaringsplats (kolumn I) i flik 2c, 2d, och 2e. Redan det faktum att Karolinska har lagt till nya obligatoriska krav under förhandlingsfasen innebär att Karolinska har agerat i strid med såväl 6 kap. 8 §

LOU som den grundläggande upphandlingsrättsliga transparensprincipen. Dessutom medför kraven att upphandlingsföremålet väsentligen har förändrats, från att avse typautomater till att avse skräddarsydda automater med en specifik och detaljerad konfiguration.

De automater som upphandlas är tekniskt avancerade varor som kan konfigureras på många olika sätt för att erbjuda varierande funktioner. Vanligen anpassas varje automat efter varje beställares specifika behov. Anpassningen avser säkerhetsaspekter, vilka läkemedel som ska förvaras, hur läkemedlen ska förvaras och i vilka mängder läkemedlen ska förvaras vid varje given tidpunkt. Dessa faktorer förändras typiskt sett över tid hos en och samma beställare och för att möta dessa dynamiska behov har BD utvecklat mycket flexibla lösningar, där BD:s automater kan förändras, justeras och anpassas i stor utsträckning i syfte att säkerställa beställarnas behov av lösningar för hela utrustningens livstid. De automater som BD offererat består av två olika sorters lådor, s.k. Matrislådor och Cubielådor. Matrislådorna är mycket flexibla och kan liknas vid en stor helt tom låda. I denna kan sedan skiljeväggar sättas in för att dela in lådan i olika fack. En Matrislåda kan bestå av alltifrån ett till 48 olika fack. Cubielådorna är också mycket flexibla och kan fyllas med Cubiefack i olika dimensioner.

Av den fråga där Karolinska efterfrågade rättelse av BD:s anbud framgår att Karolinska utgått från att Matrislådorna maximalt kan ha 24 olika fack. På grund av detta har Karolinska bedömt att alla läkemedel som BD utgått från kommer att få plats i Matrislådorna faktiskt inte kommer rymmas däri. Karolinskas utgångspunkt är felaktig. Matrislådorna är helt flexibla och kan modifieras på så sätt att varje låda kan bestå av upp till 48 olika fack. Det innebär att Matrislådorna i BD:s automater rymmer dubbelt så många läkemedel som Karolinska utgått från. De läkemedel som BD räknat med att förvara i Matrislådor får således plats däri.

BD har inte tidigare varit med om att en upphandlande myndighet efterfrågar att leverantören specificerar vilka specifika fack vart och ett av läkemedlen ska rymmas i. I den aktuella upphandlingen gör BD ett helhetsåtagande och intygar att BD kan leverera automater som rymmer Karolinskas behov av läkemedel och Karolinska har att förlita sig på denna uppgift. Om det mot förmodan skulle visa sig att något läkemedel inte ryms i automaten när den väl levererats av BD, ansvarar naturligtvis BD för att åtgärda detta och utan kostnad ändra konfigurationen så att läkemedlet ryms.

För att visa Karolinska att samtliga läkemedel kommer att få plats i de offererade automaterna efterfrågade BD vid flera tillfällen exakta mått på läkemedlen. I det brev som Karolinska skickat till BD menar Karolinska, som det får förstås, att förpackningsstorlek inte behöver anges då Karolinska angett varunummer i sortimentlistorna och leverantörerna redan förväntas känna till förpackningsstorleken. Med hjälp av varunummer och offentliga register kan en leverantör få fram mer information om ett specifikt läkemedel. Varunummer och offentliga register ger dock ingen information om måtten på läkemedelsförpackningen. Att Karolinska har angett varunummer för de specifika läkemedlen ger således inte någon information om måtten på förpackningarna.

BD har utifrån sin kvalificerade uppskattning tagit fram konfigurationer av typautomaterna som rymmer samtliga läkemedel som angetts i upphandlingen. Det är den vinnande leverantörens uppgift att, när kontraktet väl har ingåtts, skraddarsy varje automat baserat på varje avdelnings behov. Med andra ord kommer de typautomater som leverantörerna har konfigurerat och offererat i upphandlingen aldrig att beställas i exakt den konfigurationen som offererats utan justeringar kommer alltid att behöva göras av leverantören. Om BD skulle behöva leverera den konfiguration som Karolinska föreslagit för att säkerställa att samtliga läkemedel ryms i automaten bär således BD den kommersiella risken för att leverera sådan konfiguration utan extra kostnad för Karolinska. Mot bakgrund av att det måste betraktas som ostridigt att Karolinskas

detaljerade konfiguration faktiskt rymmer samtliga läkemedel i upphandlingen kan det inte vara annat än ostridigt att BD:s anbud uppfyller alla obligatoriska krav i upphandlingen med sådan konfiguration.

Följaktligen uppfyller BD det obligatoriska kravet på att placeringen av läkemedel ska överensstämma med definitionerna i flik 2b samt med typ av förvaringsplats för typautomaterna i flik 2c, 2d och 2e. Det saknas därför skäl att förkasta BD:s anbud i upphandlingen. Genom att Karolinska ändå förkastat BD:s anbud har Karolinska agerat i strid med de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna om likabehandling och transparens. På grund av detta har BD felaktigt fråntagits möjligheten att utses till vinnande leverantör i upphandlingen. BD har därigenom lidit, eller kan komma att lida, skada, varför det finns skäl att ingripa mot upphandlingen.

Karolinska bestrider bifall till ansökan om överprövning och för fram bl.a. följande. Med beaktande av de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna har Karolinska gjort vissa förändringar av ställda obligatoriska krav under anbuds- och förhandlingsfasen, med målsättningen att det slutliga antalet anbud skulle vara så stort att effektiv konkurrens uppnåddes. Karolinska bedömde att förändringarna inte var väsentliga.

För att en utvärdering ska kunna ske korrekt och rättvist måste lämnade priser i respektive anbud vara jämförbara. Karolinska gjorde därför vissa förtydliganden gällande typautomaternas konfigurerings den 8 november 2024. Trots det kvarstod det brister i de första inlämnade anbuden, vilket ledde till att det var omöjligt att förstå och veta vad de tre typautomaterna i respektive anbud verkligen omfattade och hur läkemedlen i dessa typautomater var tänkta att placeras. Det var också omöjligt att kunna göra en prisjämförelse mellan anbuden på grund av att priserna grundade sig på olika förutsättningar. Tyvärr uppdagades dessa brister först efter det att de första anbuden hade inkommit. Med anledning av det publicerades en sammanställning av sortimentlistor, med

syftet att skapa en enhetlig grund för anbudens gällande prissättningen och att kapacitetsbehoven i automaterna skulle kunna tillgodoses.

BD:s påstående om att Karolinska har lagt till nya obligatoriska krav är felaktigt. Det är förvisso korrekt att den i målet aktuella texten inte fanns med i det första prisformuläret. Karolinska hade dock inte och har aldrig haft för avsikt att ställa några nya obligatoriska krav i det slutliga prisformuläret, den nya texten lades enbart till för att utvärderingen skulle kunna ske korrekt och rättvist. Utan kartor/ritningar på konfigurationen av typautomaterna kan Karolinska inte säkerställa att det anbudsgivare lämnat in faktiskt har den kapacitet som är tänkt. Texten är endast ett förtydligande av informationen i det ursprungliga prisformuläret, där det anges som ett obligatoriskt krav att anbudsgivarna ska specificera och prissätta ingående delar i typautomaterna. I upphandlingsunderlaget definierades endast "Liten", "Mellan" och "Stor" för att kunna utvärdera leverantörerna på samma grunder. Karolinska efterfrågade skraddarsydda lösningar enbart för dessa typautomater. Inga nya sakuppgifter som skulle kunna påverka upphandlingsresultatet har tillförts i prisformuläret. Även om det skulle anses vara nya obligatoriska krav kan de godtas och bestå i och med att uppgifterna inte har varit av sådan art eller omfattning att principerna om likabehandling, förutsebarhet och transparens har åsidosatts.

Vid kontroll av BD:s slutliga anbud upptäckte Karolinska att de av BD valda facken i lådmodulerna i många fall inte fysiskt rymde läkemedlet eller den mängd läkemedel som BD placerat i de olika facken. BD hade valt att placera en stor del av läkemedlen i mindre typer av fack, där det blir uppenbart att de inte har tagit hänsyn till läkemedlens fysiska storlek, varken avseende mått på läkemedelsförpackningar eller den mängd av varje specifikt läkemedel som ska rymmas i varje enskilt fack. Med anledning av att felaktigheterna och bristerna var omfattande, dvs. en stor del av läkemedlen hade tilldelats ett för litet fack utifrån fysisk volym och att de lådor som ingick i anbudet inte skulle räcka till utan att ytterligare lådmoduler skulle behöva läggas till för att täcka behovet av

lagerutrymme, trodde Karolinska att det måste bero på något räknefel i BD:s anbud, vilket gjorde det tillåtet att begära en rättelse av innehållet i anbudet. Till Karolinskas begäran bifogades en sammanställning av brister och felaktigheter samt en Excel-fil som var baserad på BD:s anbud, där Karolinska har lämnat vissa förslag på vilka fack som skulle kunna bytas ut till andra typer av fack i BD:s typautomater. Syftet med förslagen var att det skulle kunna användas som ett hjälpmedel och att upplysa BD om vilka brister som uppmärksammats i anbudet.

Det är riktigt att automaterna behöver anpassas för specifika avdelningar och att det sker förändringar. Om utrymmet för varje enskilt läkemedel från början är för litet för en stor del av läkemedlen kommer automaten dock inte kunna anpassas utan att nya lådor/moduler/skåp läggs till. Karolinska noterade att BD i modellen/anbudet har räknat på 48 fack per låda och ställde därför frågan om det blivit fel i beräkningsmodellen. Det var orimligt och olämpligt att utnyttja 48 fack per låda för att placera läkemedel i när de angav att endast en matrislådbricka behövdes per läkemedel. Karolinska utgick från att BD hade valt den andra matrislådtypen med tolv lådfack som det finns bild på i deras specifikationsguide. Om denna hade valts skulle det ha varit rimligt att läkemedlen som BD valt att placera i matrisfack skulle ha fått plats i facken.

BD har enligt modellen räknat med att det ska få plats 48 olika läkemedel i en låda med 48 matrisfack. Det är ett faktum att maximeras antalet fack så minimeras volymen, vilket gör att det inte får plats med så mycket i facken. Även om lådan kan delas upp i 48 olika fack kan inte lådan rymma 48 olika läkemedel. Endast ett fåtal läkemedelsförpackningar har sådana fysiska mått att de skulle rymmas i ett enda matrisfack. Majoriteten av läkemedlen som placerats i denna typ av fack kräver att fackets fysiska storlek ökas upp genom att en eller flera mellanväggar tas bort för att läkemedlet ska rymmas. Totalvolymen för en låda ändras dock inte när man lägger till avskiljare och får fler fack. BD har tidigare visat att bolaget har tillräcklig kännedom om läkemedlens

behov av förvaringsutrymme. Vid ett presentationsmöte har BD visat ett urklipp om hur en konfigurering av typautomat "Liten" skulle kunna se ut. Då hade BD placerat flera av läkemedlen i flera matrisfack, som BD vid det slutliga anbudet har valt att lägga i endast ett matrisfack. För typautomat "Liten" har BD i det slutliga anbudet den 18 mars 2025 konsekvent placerat alla utom ett läkemedel i endast ett matrisfack.

BD ställde fråga om specifika mått på läkemedlens innerförpackningar först efter det att Karolinska hade efterfrågat rättelse. Begäran om en rättelse av innehållet i ett anbud får inte innebära att nya sakuppgifter tillförs anbudet och det får inte heller finnas någon risk för särbehandling. Karolinska svarade därför att Karolinska inte kommer att tillhandahålla några exakta mått för de angivna läkemedlen. Det är rimligt att utgå från att BD har kännedom om ungefärliga mått på innerförpackningar då bolaget tillverkar automater som ska vara anpassade för att förvara läkemedel i. BD har även angett större storlekar på fack vid en presentation från förhandlingarna, vilket visar på att BD har känt till måtten på förpackningar. Allt tyder på att BD har ändrat storlekar, med konsekvensen att läkemedel i realiteten inte får plats i konfigurationerna. Karolinska kräver inte att BD ska ha kännedom om exakta mått för samtliga läkemedel, utan endast att de ska kunna göra en rimlig bedömning av vilket utrymme som krävs för att förvara läkemedlen i sortimentlistorna. Karolinska har inte egna mått på förpackningarna, anskaffning av läkemedlen görs genom användning av upphandlade ramavtal.

BD:s anbud har förkastats på grund av att BD inte har uppfyllt ställda kapacitetskrav, dvs. att placeringen av läkemedel ska överensstämma med definitionerna i flik 2b samt med typ av förvaringsplats för typautomaterna i flik 2c, 2d och 2e. BD kan inte anses lida skada eller riskera att lida skada på grund av att de inte har uppfyllt ställda krav. Karolinska har genomfört upphandlingen helt i enlighet upphandlingsdokumenten och de grundläggande

upphandlingsrättsliga principerna. Karolinska har därvid haft en skyldighet att förkasta BD:s anbud. Ansökan om överprövning ska sålunda avslås.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövningen

Enligt 4 kap. 1 § LOU ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Enligt 6 kap. 8 § första stycket LOU ska den upphandlande myndigheten förhandla med anbudsgivarna om förbättringar i deras anbud. Förhandlingarna får inte avse minimikraven eller tilldelningskriterierna.

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon bestämmelse i LOU eller någon unionsrättslig bestämmelse om upphandling och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten enligt 20 kap. 6 § första stycket LOU besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

För att domstolen ska kunna bedöma om en leverantör faktiskt har lidit eller riskerar att lida skada krävs att leverantören på ett tydligt och konkret sätt redogör för hur bristen har påverkat leverantörens möjlighet att konkurrera i upphandlingen. Vid skadebedömningen ska dessutom beaktas om leverantören har gjort det som kan krävas för att undvika att skada uppkommer. En leverantör som anser att de uppgifter som lämnas i upphandlingsdokumenten är ofullständiga eller otydliga bör t.ex. redan under anbudstiden vända sig till den upphandlande myndigheten och ställa frågor samt begära kompletteringar och förtydliganden. Om leverantören utan godtagbara skäl underlåter att göra detta,

och i stället väntar med att påtala eventuella brister till efter det att tilldelningsbeslutet är fattat, kan kravet i 20 kap. 6 § LOU på att bristen ska ha medfört att leverantören har lidit eller riskerar att lida skada normalt sett inte anses vara uppfyllt (HFD 2022 ref. 4).

Huvudprincipen i mål om överprövning enligt LOU är att parterna själva bär ansvaret för utredningen och domstolens prövning är begränsad till vad parterna har fört fram. Den part som gör gällande att en upphandling är felaktig ska på ett klart sätt ange vilka omständigheter talan grundas på (RÅ 2009 ref. 69). Av detta följer att domstolens utredningsskyldighet är begränsad.

Förvaltningsrättens bedömning

BD har fört fram att Karolinska har brutit mot LOU genom att lägga till obligatoriska krav under upphandlingens förhandlingsfas. Av utredningen framgår att Karolinska, inför att slutligt anbud skulle ges in, har publicerat ett uppdaterat prisformulär i vilket en text har lagts till. Enligt texten ska anbudsgivare till sina anbud bifoga detaljerade kartor över placeringen av läkemedel i aktuella typautomater. Placeringen ska överensstämma med vissa definitioner som Karolinska fastställt och med den typ av förvaringsplats som Karolinska angett för specifika läkemedel i prisformulärets sortimentlistor.

Karolinska har fört fram att den aktuella texten endast är ett förtydligande och att den har lagts till för att myndigheten ska kunna göra en objektiv prisjämförelse. Förvaltningsrättens konstaterar att Karolinska i texten angett att anbudsgivare ”ska” bifoga kartor och vad som ”ska” framgå av dessa.

Karolinska har även förkastat BD:s anbud med stöd av en av textens strecksatser. Mot denna bakgrund anser förvaltningsrätten att det är fråga om nya obligatoriska krav, som anbudsgivarna har varit tvungna att förhålla sig till vid sin prisangivelse, snarare än ett förtydligande av ursprungliga krav.

BD har fört fram att bolaget har ställt frågor till Karolinska angående mått på läkemedelsförpackningarna i sortimentlistorna. Det har däremot inte kommit fram att BD under anbudstiden har ifrågasatt de nya obligatoriska kraven eller fört fram att dessa väsentligen har förändrat upphandlingsföremålet. BD har i stället angett att bolaget i det slutliga anbudet efterkommit Karolinskas krav och bifogat detaljerade kartor över placeringen av läkemedel i typautomaterna. Först efter det att tilldelningsbeslutet fattats har BD påtalat bristerna. Enligt förvaltningsrättens mening har det inte kommit fram några godtagbara skäl till denna underlåtenhet och BD bedöms därmed inte ha gjort det som kan krävas för att undvika att skada uppkommer. Det finns därmed inte skäl att ingripa mot upphandlingen på grund av att Karolinska har lagt till obligatoriska krav under upphandlingens förhandlingsfas.

BD har även fört fram att bolagets anbud uppfyller samtliga obligatoriska krav i upphandlingen. Av utredningen framgår att BD skickade in slutligt anbud i upphandlingen den 18 mars 2025. Karolinska, som bedömde att alla läkemedel inte rymdes med BD:s inlämnade konfiguration, begärde en rättelse från BD och bifogade en sammanställning av uppmärksammade brister samt en Excel-fil där Karolinska lämnat vissa förslag på vilka fack som skulle kunna bytas ut till andra typer i BD:s typautomater. Den 1 april 2025 skickade BD in ett prisformulär med ett anbudspris som baserats på de förslag till justeringar som Karolinska gjort. Den 8 april 2025 frågade Karolinska vilket prisformulär och tillhörande handlingar som BD avser använda i upphandlingen. BD angav då att bolaget avser använda de dokument, inklusive prisformulär, från anbudet som lämnades in den 18 mars 2025.

Enligt förvaltningsrättens mening är det inte visat att BD, i anbudet som lämnades in den 18 mars 2025, har följt de nya obligatoriska kraven i prisformuläret och offererat typautomater där placeringen av angivna läkemedel stämmer överens med Karolinskas definitioner och med typ av förvaringsplats. Karolinska har därmed haft fog för att förkasta anbudet. Det bedöms inte heller

vara visat att Karolinska, genom myndighetens svar på BD:s frågor om förpackningsstorlekar, har hindrat BD från att lämna ett anbud som uppfyller de obligatoriska kraven i upphandlingen. Därmed finns det inte heller skäl att ingripa mot upphandlingen på denna grund. Ansökan om överprövning ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-05).

Gustav Forsberg
Rådman

Simon Oebius har varit föredragande.



Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.



Hur man överklagar

KR-09

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga det till Högsta förvaltningsdomstolen. Överklagandet ska skickas till kammarrätten. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet.

I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen senast den dag tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen är en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får Högsta förvaltningsdomstolen inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

Prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen

Det krävs prövningstillstånd för att Högsta förvaltningsdomstolen ska pröva ett överklagande. Högsta förvaltningsdomstolen får meddela prövningstillstånd endast om

1. det är av vikt för ledning av rätts-tillämpningen att överklagandet prövas, eller
2. det finns synnerliga skäl till sådan prövning, så som att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller kammarrättens beslut. Det är därför viktigt att du i överklagandet tar med allt som du vill föra fram.

Så här gör du

1. Skriv kammarrättens namn, målnummer och beslutsdatum.
2. Förklara vilken ändring du vill ha och varför du tycker att beslutet ska ändras.
3. Förklara varför du anser att Högsta förvaltningsdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd ovan).
4. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Bifoga de skriftliga bevis du hänvisar till om de inte redan finns i målet.
5. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer. Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om hur domstolen kan nå dig: e-postadresser, postadresser,

och telefonnummer. Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.

6. Skicka eller lämna in överklagandet till kammarrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Kammarrätten kontrollerar att överklagandet har kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet, och då står kammarrättens beslut fast.

Om överklagandet har kommit in i rätt tid, skickar kammarrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Högsta förvaltningsdomstolen.

Har du tidigare fått handlingar med förenklad delgivning kan även Högsta förvaltningsdomstolen skicka handlingar på detta sätt.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med kammarrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

För fullständig information, se:

- lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.