

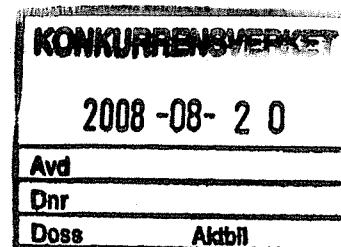


**LÄNSRÄTTEN I
VÄNERSBORG**

Ingela Olofsson

DOM
2008-08-19
Meddelad i
Vänerns borg

Mål nr
1385-08 E



SÖKANDE

Svensk Hälsovårdsförvaltning AB, 556384-9339
Kungsgatan 32
411 19 Göteborg

MOTPART

Västra Götalands läns landsting
(Västra Götalandsregionen, VGR)
462 80 Vänerns borg

Ombud: Advokat Roger Hagman
Advokatfirman Roger Hagman AB
Box 3460
103 69 Stockholm

SAKEN

Ansökan om överprövning enligt lagarna (1992:1528 och 2007:1091) om offentlig upphandling (LOU)

DOMSLUT

Länsrätten undanröjer Västra Götalands läns landstings beslut den 29 maj 2008 att avbryta upphandlingen av "Journottagning Centrala Göteborg", dnr SN 412-2007, och bestämmer att upphandlingen ska fortsätta enligt ursprunglig plan.

Länsrätten undanröjer Västra Götalands läns landstings beslut den 29 maj 2008 att teckna nytt vårdavtal med Capiro Axessakuten AB om journottagning vid Närsjukvårdsenheten i centrala Göteborg.

Länsrätten prövar inte yrkandet att länsrätten ska förbjuda Västra Götalands läns landsting att framgent göra direktupphandlingar i strid med LOU.

Genom denna dom upphör länsrättens interimistiska beslut den 9 juni 2008 att gälla.

Dok.Id 53876

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1060 462 28 Vänerns borg	Residensgatan 23	0521-27 03 00 E-post: lansrattenivanersborg@dom.se	0521-27 03 80	måndag – fredag 09:00-12:00 13:00-16:00

BAKGRUND

Västra Götalands läns landsting (Västra Götalandsregionen, nedan kallat VGR) genomförde en offentlig upphandling av "Jourmottagning Centrala Göteborg", dnr SN 412-2007. VGR beslutade den 29 maj 2008 dels att uppdra åt hälso- och sjukvårdschefen att avbryta ifrågavarande upphandling, dels att uppdra åt hälso- och sjukvårdschefen att teckna nytt vårdavtal med Capio Axessakuten AB (nedan kallat Capio) om jourmottagning vid Närsjukvårdsenheten i centrala Göteborg, i nuvarande lokaler på S:a Allégatan, om sex månader med möjlighet till förlängning med sex månader. I skrivelse till anbudsgivarna den 30 maj 2008 meddelade VGR att upphandlingen avbrutits "i avvaktan inför ny lagstiftning och VGR:s regler för VG Primärvård".

Länsrätten beslutade den 9 juni 2008 att VGR inte får teckna nytt vårdavtal med Capio om jourmottagning vid Närsjukvårdsenheten i centrala Göteborg förrän länsrätten meddelar något annat.

YRKANDE M.M.

I ansökan om överprövning yrkar Svensk Hälsovårdsförvaltning AB (SH) att länsrätten ogiltigförklarar avbrytandet av upphandlingen och bestämmer att den ska slutföras enligt ursprunglig plan. I andra hand yrkar SH att upphandlingen görs om i enlighet med nya förutsättningar. Vidare yrkar SH att länsrätten förbjuder VGR att framgent göra direktupphandlingar i strid med LOU. SH anför bl.a. följande. VGR:s motivering att "i avvaktan inför ny lagstiftning" avbryta upphandlingen är inte giltig. Det aviserade fria vårdvalet kommer på intet vis att minska behovet av en jourmottagning av det slag som upphandlingen avser. Andra landsting som redan infört vårdvalsystem, t.ex. Hallands och Stockholms, förlänger och upphandlar jourmot-

tagningar löpande. Den aktuella upphandlingen lämnar inga täckande garantier rörande patienttillströmningar. Kommer inga patienter står uppdragsgivaren endast för en mycket liten kostnadstäckning. Uppdragstagaren står för den stora risken. SH lider skada genom att VGR avvisat SH:s anbud och istället bestämt att genomföra en direktupphandling med Capio. Direktupphandlingen omfattar > 28 MSEK – 56 MSEK och överskrider kraftigt de gränser som enligt LOU gäller för direktupphandling. Någon akut och oförutsedd situation finns inte på så vis att direktupphandling utanför alla regler måste ske.

VGR bestrider bolagets yrkanden och anför bl.a. följande. Av rättspraxis framgår att ett beslut att avbryta en påbörjad upphandling inte begränsas till allvarliga omständigheter eller undantagsfall. På goda grunder kan det antas att det inom en nära framtid kommer att genomföras väsentliga förändringar i lagstiftningen för vården. Den 29 februari 2008 överlämnade Frittvalutredningen betänkandet ”LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem” (SOU 2008:15) till regeringen. Utredningen föreslår att en ny lag om valfrihetssystem, LOV, ska vara ett alternativ till LOU och kunna tillämpas på bl.a. hälso- och sjukvårdstjänster. Den föreslagna lagen är tänkt att fungera som ett frivilligt verktyg för de kommuner och landsting som vill överlåta valet av utförare av vård- och omsorgstjänster till brukaren. Myndigheten avgör således om man ska tillämpa LOV, och i så fall, för vilka tjänster. Landsting och kommuner kommer att ges möjlighet att godkänna vårdgivare och en rätt för medborgare att fritt välja bland dessa godkända vårdgivare. Det är fråga om mycket stora och ingripande förändringar som föreslås. Förslagen kan komma att träda i kraft redan den 1 januari 2009, dvs. före det att avtalstiden i den avbrutna upphandlingen skulle ha börjat. Förutom den ändrade lagstiftningen har VGR den 2 april 2008 presenterat ett förslag till bl.a. vårdvalsmodell (VG Primärvård) med koppling till den i betänkandet föreslagna lagstiftningen om valfrihetssystem, LOV. Beslut kommer att tas i slutet av detta år, dvs. även det före det att avtalstiden i den avbrutna upp-

handlingen skulle ha påbörjats. Tanken är att genomförandet av ett valfritt system inom VGR:s område beräknas kunna påbörjas under andra kvartalet 2009. För att lösa ett femårigt avtal efter en mycket kort avtalstid kan VGR tvingas utge en betydande ersättning. Alternativet vore att låta avtalet löpa vidare, vilket inte är någon lämplig lösning med tanke på de stora förändringar som de föreslagna ändringarna kommer att medföra för VGR:s hela primärvårdsverksamhet och inte minst för patienterna. Det vore direkt olämpligt om den verksamhet som den avbrutna upphandlingen omfattade inte kunde inordnas i den planerade nya verksamheten VG primärvård. I avtalsvillkoren i den avbrutna upphandlingen skulle vårdenheten som ersättning ha uppburit en fast och en rörlig ersättning per besök. Denna ersättningsmodell skulle ha medfört väsentligt högre kostnader för VGR än den som föreslås i VG Primärvård och som bygger på fri konkurrens förutsatt att de av VGR högt ställda kraven på vårdenheten uppfylls. Den fastställda ersättningen enligt VG Primärvård kommer att gälla oavsett antal besök och tid på dygnet när vården ges. På grund av oförutsedda omständigheter föreligger synnerliga skäl för att under en kortare övergångsperiod direktupphandla jourverksamhet av Capio. VGR och dåvarande Axess Elisabethsjukhuset AB träffade den 18 maj 2001 avtal om jourverksamhet. Avtalet gällde för tiden den 1 december 2001 – 30 september 2006 med möjlighet till förlängning till som längst den 30 september 2008. Möjligheten till förlängning har utnyttjats. Avtalet har av Axess Elisabethsjukhuset AB överlåtits på Capio. Med anledning av den nu aktuella upphandlingen, som påbörjades den 1 november 2007, kom VGR den 29 januari 2008 överens med Capio att förlänga tidigare gällande vårdavtal t.o.m. den 28 februari 2009. Vården bedrivs i Capios lokaler på Södra Allégatan 6 i Göteborg. VGR har hamnat i en situation där det på grund av oförutsedda omständigheter inte är praktiskt möjligt att i konkurrens upphandla ett nytt vårdavtal för jourverksamhet under den korta övergångsperiod som det är fråga om. Behovet av särskilt upphandlad jourverksamhet kommer på goda grunder att upphöra under år 2009. Införandet av VGR:s föreslagna

vårdvalsmodell bland godkända vårdgivare kommer med största sannolikhet att ske successivt under nästa år. VGR räknar med att införandet ska vara klart i slutet av nästa år. VGR håller för uteslutet att någon leverantör i konkurrens med befintlig leverantör, Capio, skulle vara beredd att starta upp en verksamhet av den omfattning som framgår av anbudsförfrågan i den avbrutna upphandlingen och etablera sig i nya lokaler i centrala Göteborg för att kort därefter låta den avtalade verksamheten upphöra. Kostnaderna skulle bli mycket höga. Capio har väl inarbetade rutiner som det inte finns skäl att bryta för ett kortvarigt avtal med annan leverantör på sex – tolv månader. Om det skulle visa sig att de föreslagna ändringarna och nyheterna inte kommer att genomföras kommer VGR naturligtvis att upphandla den jourverksamhet som inte bedrivs i egen regi i konkurrens.

DOMSKÄL

Gällande bestämmelser m.m.

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling har upphört att gälla med verkan fr.o.m. den 1 januari 2008 och har ersatts av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Enligt övergångsbestämmelserna till 2007 års lag ska dock 1992 års lag alltjämt tillämpas på upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet. Vad gäller den avbrutna upphandlingen ska således 1992 års lag tillämpas, eftersom upphandlingen påbörjades före den 1 januari 2008.

Enligt 1 kap. 4 § 1992 års LOU ska upphandling göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud ska behandlas utan ovidkommande hänsyn.

I betänkandet LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem, (SOU 2008:15, s. 15 och s. 24) anges bl.a. följande. Utredaren föreslår att en ny lag, lag om

valfrihetssystem, LOV, införs. Lagen är avsedd att fungera som ett frivilligt verktyg för de kommuner och landsting som vill konkurrenspröva verksamhet som drivs i egen regi för att därigenom överlåta valet av utförare till brukaren. Den föreslagna lagen är ett alternativ till lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, och kan tillämpas på hälso- och sjukvårdstjänster samt sociala tjänster enligt bilaga 3, B-tjänster, kategori 25 i LOU. – Förslaget om ny lag om valfrihetssystem medför, enligt utredarens mening, inte några påtagliga ekonomiska konsekvenser för de myndigheter som väljer att tillämpa den. För domstolsväsendet däremot kan lagen förväntas ha en besparande verkan.

Länsrätten gör följande bedömning

Avbrytande av en upphandling får ses som ett undantagsförfarande. När den upphandlande enheten väljer att påbörja en upphandling bör förfarandet vara så förberett att det med hög grad av sannolikhet kan leda till att någon av anbudsgivarna på de i förfrågningsunderlaget angivna grunderna får kontraktet. Kravet på förutserbarhet (transparans) förutsätter att den upphandlande enheten lämnar upplysningar om det som eventuellt kan leda till upphandlingens avbrytande.

Som skäl för att besluta om avbrytande av upphandlingen har VGR åberopat att betänkandet, ”LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem”, och VGR:s eget förslag till vårdvalsmodell, VG Primärvård, kom efter det att upphandlingen påbörjades. VGR gör gällande att de föreslagna ändringarna kommer att medföra stora förändringar för VGR:s hela primärvårdsverksamhet och för patienterna och att det därför inte är någon lämplig lösning att teckna ett avtal om jourmottagning i centrala Göteborg. Förslaget till lag om valfrihetssystem kommer emellertid att vara ett frivilligt verktyg för landsting och kommuner. Även om utredningens förslag genomförs kommer VGR således att kunna välja om och när man vill använda sig av detta verktyg.

Länsrätten finner att möjligheten för en upphandlande enhet att på grundval av enbart ett förslag till en ny lag från en statlig utredning avbryta en upphandling får anses vara begränsad. Även om det vid beslutet om att avbryta upphandlingen skulle finnas ett beslut från riksdagen om ny lag i enlighet med utredningens förslag utgör de skäl VGR åberopat i sak inte sakligt godtagbara skäl för att avbryta upphandlingen. Beslutet den 29 maj 2008 att avbryta upphandlingen ska därför undanröjas och upphandlingen fortsätta enligt ursprunglig plan. Av detta följer att det inte finns skäl att i sak pröva följdbeslutet samma dag att teckna nytt vårdavtal med Capio Axessakuten AB. Även detta beslut ska undanröjas.

Länsrätten kan inte lagligen förbjuda VGR att framgent göra direktupphandlingar i strid med LOU.

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



Rolf Samuelsson

