



Advokat Kristian Pedersen
Advokatfirman Kahn Pedersen KB
Box 16119
103 23 Stockholm

DELGIVNINGSKVITTO

Jonas Alexandersson ./ Landstinget Västernorrland
angående **laglighetsprövning enligt kommunallagen**

Handling:
DOM, 2016-04-28

Det är viktigt att Ni så fort som möjligt bekräftar att Ni tagit del av ovan nämnda handling/handlingar genom att fylla i och skicka tillbaka delgivningskvittot. Ni kan också bekräfta att ni tagit del av ovan nämnda handlingar på annat sätt, t.ex. per telefon.

.....
Datum

.....
Namnteckning

Kristian Pedersen

.....
Telefonnummer bostad

.....
Namnförtydligande

.....
Telefonnummer arbete

.....
Ny gatuadress

.....
Mobiltelefonnummer

.....
Ny postadress (postnr och postort)

.....
E-postadress

Delgivningskvittot kan skickas tillbaka gratis genom att använda det bifogade svarskuvertet. Om Ni inte bekräftar mottagandet kan delgivning komma att ske på annat sätt, t.ex. genom stämningsman. För övriga upplysningar kan Ni kontakta domstolen.



Delg nr 13780872-16703205DK



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I HÄRNÖSAND**

DOM
2016-04-28
Meddelad i
Härnösand

Mål nr
1496-15

KLAGANDE

Jonas Alexandersson, 840207-4119
Södervägen 59
891 42 Örnsköldsvik

Ombud: Jurist Olle Lindberg och Advokat Kristian Pedersen
Box 16119
103 23 Stockholm

MOTPART

Landstinget Västernorrland
871 85 Härnösand

ÖVERKLAGAT BESLUT

Landstingsstyrelsen i Landstinget Västernorrlands beslut den 8 april 2015, § 100

SAKEN

Laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), KL

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Dok.Id 99794

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 314 871 27 Härnösand	Backgränd 9	0611-46 06 00 E-post: forvaltningsratteniharnosand@dom.se www.forvaltningsratteniharnosand.domstol.se	0611-51 18 20	måndag – fredag 08:00-16:00

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Landstingsstyrelsen beslutade den 8 april 2015, § 100, att ge landstingsdirektören i uppdrag att omarbeta regelboken för Vårdval Västernorrland med syfte att säkra kvalitet och en väl utbyggd primärvård i hela länet, bibehålla valfriheten samt begränsa vinstuttaget.

Jonas Alexandersson överklagar landstingsstyrelsens beslut och yrkar att förvaltningsrätten upphäver beslutet. Till stöd för sin talan anför han i huvudsak följande. Beslutet strider mot både fördraget om Europeiska unionens funktions sätt (EUF-fördraget) och lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Beslutet strider således mot lag eller annan författning. Beslutet hänför sig även till något som inte är en angelägenhet för landstinget. Som beslutet är formulerat råder det ingen tvekan om att en begränsning av vinstuttaget avses bli resultatet av beslutet. Det saknar relevans för den aktuella prövningen att landstinget tidigare fattat beslut i frågan. Av protokoll från landstingsstyrelsens sammanträde den 9 juni 2015 framgår att landstingsstyrelsen, på grund av frågans komplexitet, beslutat att skjuta upp förändringen av regelboken avseende begränsningen av vinstuttaget. Landstinget förefaller därmed osäkert på beslutets förenlighet med gällande rätt. Beslutet kommer att leda till att offentliga hälso- och sjukvårdskontrakt antingen endast kommer att kunna tilldelas företag som bedrivs utan vinstsyfte eller att icke-vinstsyftande företag kommer att särbehandlas positivt till förfång för företag med vinstsyfte. Eftersom beslutet utgör en inskränkning i de grundläggande friheterna och därmed potentiellt är en handelshindrande åtgärd måste tillåtligheten avgöras utifrån Gebhard-testet. Av Gebhard-testet följer att en potentiellt handelshindrande åtgärd är förenlig med primärrättens bestämmelser endast om den tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt, är motiverad av tvingande hänsyn till allmänintresset, är ägnad att säkerställa att det mål som eftersträvas kommer att uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvide målet.

Är kravet icke-diskriminerande?

Om alla vinstsyftande företag, oavsett i vilken medlemsstat de har sitt ursprung, drabbas på samma sätt, strider kravet inte mot principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet. Men då förutsätts att regelbokens bestämmelser måste kunna kontrolleras och följas upp. Bestämmelserna i regelboken kommer i princip att förutsätta att det bolag som vill tillhandahålla hälso- och sjukvårdstjänster är registrerat som så kallat SVB-bolag eller liknande enligt aktiebolagslagen (2005:551). Eftersom endast svenska bolag kan erhålla sådan registrering strider detta mot principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet.

Tvingande hänsyn till allmänintresset

Det finns ingenting som tyder på att beslutet skulle vara föranlett av eller kunna rättfärdigas med några tvingande hänsyn till allmänintresset. Det är den myndighet som vidtar en åtgärd som har bevisbördan. Landstingsstyrelsen har genom beslutet klarlagt att möjligheterna till vinstutdelning från företag som tillhandahåller hälso- och sjukvårdstjänster ska begränsas, men skälen till beslutet framgår inte.

Är åtgärden ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet kommer att uppnås?

Det finns ingenting som talar för att beslutet skulle vara ägnat att säkerställa uppnåendet av det eftersträvade målet som får anses vara god vårdkvalitet. Myndigheten för Vårdanalys har konstaterat att tillgängligheten i primärvården har förbättrats tack vare ett ökat utbud av privata vårdcentraler och ett ökat vårdutnyttjande samt att det i områden med högre konkurrens finns tendenser till att patienterna är mer nöjda. Privat drivna vårdcentraler håller högre kvalitet än de offentligt drivna enligt patienterna själva. Således är beslutet inte lämpligt för att uppnå det eftersträvade målet.

Går åtgärden utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet?

Om målet med beslutet är god vårdkvalitet finns det ett antal betydligt mindre ingripande åtgärder som säkerställer att målet kan uppnås i en mycket högre grad. Exempel på sådana åtgärder är att ställa höga krav avseende kapacitet, kompetens och erfarenhet på de företag som tillhandahåller tjänsterna samt höga kvalitetskrav på tjänsternas utförande och framför allt att följa upp de ställda kraven. Det är uppenbart att beslutet inte är en proportionerlig åtgärd.

Beslutet utgör sammanfattningsvis en otillåten inskränkning av de grundläggande friheter och allmänna rättsprinciper som följer av EUF-fördraget.

Beslutet strider mot LOV

EU-domstolen har vid ett flertal tillfällen prövat mål angående uteslutning av vissa typer av leverantörer. Enligt praxis från domstolen kan en anbudsgivare eller anbudssökande inte uteslutas enbart på grund av att den tillhör en viss kategori av juridiska personer. Listan för grunder för uteslutning som anges i 7 kap. 1 § LOV är uttömmande. Genom beslutet kommer regelboken att omarbetas och möjligheterna till vinstuttag från företag som tillhandahåller hälso-och sjukvårdstjänster begränsas. De företag som tilldelas offentliga kontrakt inom ramen för Vårdval Västernorrland får inte bedrivas med syftet att generera vinst till ägarna, utan all vinst eller huvuddelen av all vinst måste återinvesteras i verksamheten. Företag som drivs med vinstsyfte kommer att utestängas från valfrihetssystemet på förhand, vilket i det närmaste kan liknas vid ett näringsförbud. Det är inte tillåtet att positivt särbehandla företag utan vinstsyfte. Beslutet kommer i praktiken att medföra att listan på grunder som kan användas för att utesluta en leverantör enligt 7 kap. 1 § LOV kommer att kompletteras med ytterligare en uteslutningsgrund. Beslutet står i direkt strid med de grundläggande principerna i både LOV och LOU.

Beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för landstinget

Frågan om vinstsyftande företag ska förbjudas att tillhandahålla hälso- och sjukvårdstjänster är inte en angelägenhet som det ankommer på ett landsting att besluta om. En så ingripande åtgärd är, i den mån den överhuvudtaget kan genomföras, något som ankommer på lagstiftaren att reglera. Beslutet ska därför upphävas även på denna grund.

Landstinget anser att överklagandet ska avslås och anför i huvudsak följande. Landstingsfullmäktige beslutade den 26-27 november 2014 att omarbete regelboken för Vårdval Västernorrland med syfte att säkra kvalitet och en väl utbyggd primärvård i hela länet, bibehålla valfrihet samt begränsa vinstuttaget. Landstingsfullmäktiges beslut har inte överklagats. Landstingsstyrelsen fattade ett beslut likalydande med landstingsfullmäktiges beslut samt gav ett utredningsuppdrag ställt till landstingsdirektören. Beslutet är fattat i enlighet med kommunallagen och rymmer inom ramen för den kommunala kompetensen. Beslut om antagande av regelboken sker i juni 2015 och regelboken börjar gälla den 1 januari 2016. Fram till beslut om antagande av regelboken sker en beredningsprocess av innehållet i regelboken.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Bestämmelser m.m.

Ett överklagat beslut ska upphävas, om

- 1) det inte har tillkommit i laga ordning,
- 2) beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,
- 3) det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller
- 4) beslutet strider mot lag eller annan författning.

(10 kap. 8 § KL)

Förvaltningsrätten kan endast upphäva ett beslut om det finns grund för det enligt någon av punkterna i 10 kap. 8 § KL. Av denna bestämmelse följer att det endast är ett kommunalt besluts laglighet och inte dess lämplighet eller skälighet som kan prövas samt att något annat beslut inte får sättas i det överklagade beslutets ställe.

Vid prövningen av överklagandet får inte beaktas andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före klagotidens utgång (10 kap. 10 § KL).

Landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till landstingets område eller dess medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan (2 kap. 1 § KL).

Enligt 1 kap. 1 § LOV gäller lagen när en upphandlande myndighet beslutat att tillämpa ett valfrihetssystem inom bl.a. hälsovård.

Ett beslut som LOV är tillämplig på får inte överklagas med stöd av 10 kap. KL (10 kap. 4 § LOV).

Förvaltningsrättens bedömning

I det överklagade beslutet har landstingsstyrelsen gett landstingsdirektören i uppdrag att omarbete regelboken för Vårdval Västernorrland med syfte att säkra kvalitet och en väl utbyggd primärvård i hela länet, bibehålla valfriheten samt begränsa vinstuttaget.

Hänför sig beslutet till något som inte är en angelägenhet för landstinget?

Landstingets uppgift är bl.a. att erbjuda god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget och att organisera vårdvalssystem inom primärvården, se 2 § och 5 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Sedan 2010 är det obligatoriskt för landstinget att erbjuda vårdvalssystem i primärvården. Landstinget ska utforma vårdvalssystemet så att alla utförare behandlas lika, men har rätt att själv utforma sitt regelverk och de närmare villkoren för godkända leverantörer.

Det överklagade beslutet avser ett uppdrag för landstingsdirektören att omarbeta regelboken Vårdval Västernorrland och utreda och föreslå bl.a. begränsning av vinstuttaget.

Jonas Alexandersson har anfört att frågan om vinstsyftande företag ska förbjudas att tillhandahålla hälso- och sjukvårdstjänster inte är en angelägenhet som det ankommer på ett landsting att besluta om, utan en sådan ingripande åtgärd är något som ankommer på lagstiftaren att reglera.

Frågan om begränsning av vinstuttag ingår i Valfärdsutredningens uppdrag om ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster (se regeringens kommittédirektiv dir. 2015: 22). Utredningen pågår fortfarande och uppdraget ska redovisas den 1 november 2016.

Rättsläget beträffande om och hur en begränsning av vinstuttag för välfärdstjänster kan göras får anses oklart. Det överklagade beslutet innebär att ett förslag om begränsning av vinstuttag ska tas fram. Beslutet anvisar inte hur vinstuttaget ska begränsas. Med hänsyn till det anförda kan vad Jonas Alexandersson anfört inte innebära att landstinget befattat sig med en fråga som enbart ankommer på lagstiftaren. Förutsättningar att upphäva beslutet på grund av att landstinget överskridit gränserna för den kommunala kompetensen föreligger inte.

Strider beslutet mot lag eller annan författning?

Jonas Alexandersson har anfört att beslutet strider mot LOV. Ett beslut som LOV är tillämplig på kan inte bli föremål för laglighetsprövning. I sådant fall får en leverantör ansöka om rättelse hos allmän förvaltningsdomstol.


Beslutet att regelboken ska omarbetas innebär dock rent interna överväganden och får anses utgöra förberedelse inför en ändring av förfrågningsunderlaget. LOV är därför inte tillämplig på beslutet.

Jonas Alexandersson har vidare anfört att beslutet strider mot EUF-fördraget och hänvisat till att beslutet bl.a. strider mot principen om etableringsfrihet (artikel 49), friheten att tillhandahålla tjänster (artikel 56) och förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet (artikel 18) och att beslutet därmed potentiellt är en handelshindrande åtgärd. Den handelshindrande åtgärden är därför, enligt honom, laglig endast om den tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt, är motiverad av tvingande hänsyn till allmänintresset, är ägnad att säkerställa att det mål som eftersträvas kommer att uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträlvade målet.

Som ovan anförts framgår inte av det överklagade beslutet hur förslaget till vinstbegränsning kommer att utformas. Om det kommer att strida mot de grundläggande friheterna är en fråga som inte kan bedömas i detta mål.

Vad Jonas Alexandersson anfört kan alltså inte medföra att det överklagade beslutet ska anses strida mot lag eller annan författning. Överklagandet ska således avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 3109/1C).



Ylva Johansson

lagman

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Lennart Bolander och Brittinger Håkansson deltagit.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

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

Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.

För att kammarrätten ska kunna ta upp Ert överklagande måste Er skrivelse ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag då Ni fick del av domen/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. Om sista dagen för överklagande infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att besvärshandlingen kommer in nästa vardag.

Om klaganden är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet alltid ha kommit in inom tre veckor från den dag beslut meddelades.

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.