



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Avdelning 7

DOM
2025-07-23
Meddelad i Stockholm

Mål nr
23848-24

SÖKANDE

HeliAir Sweden AB, 556194-7218

Ombud: Advokaterna Björn Bergström och Stephan Eriksson

MOTPART

Hälso- och sjukvårdsnämnden, Region Stockholm

Ombud: Advokaterna Johanna Jonsson och Mikael Löwnertz

SAKEN

Överprövning av avtals giltighet

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår HeliAir Sweden AB:s ansökan om att avtalet ska förklaras ogiltigt.

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/

BAKGRUND, YRKANDEN M.M.

Region Stockholm (regionen) tecknade den 13 mars 2017 avtal avseende ambulanshelikoptertjänst med Babcock Scandinavian Air Ambulance (numera Avincis Aviation Sweden AB). Avtalet kunde som längst löpa till den 30 november 2024.

I november 2023 annonserade regionen en ny upphandling och meddelade att avsikten var att tilldela kontrakt och teckna avtal så att vinnande leverantör hade minst 12 månader på sig att starta det nya avtalet. Den 19 mars 2024 beslutade regionen att avbryta upphandlingen med den huvudsakliga motiveringen att inlämnade anbudspriser var för höga och översteg regionens budget.

Den 10 juni 2024 ingick regionen ett avtal med Avincis Aviation Sweden AB (Avincis). Avtalet ingicks genom direktupphandling enligt 19 a kap. 5 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Avtalet har en löptid på tre år till och med den 30 november 2027.

HeliAir Sweden AB (HeliAir eller bolaget) yrkar att förvaltningsrätten ska ogiltigförklara avtalet från den 10 juni 2024.

Till stöd för sin talan för bolaget fram huvudsakligen följande. Det står klart att regionen borde ha påbörjat sin sedermera avbrutna upphandling tidigare än november 2023 då regionen har en långtgående skyldighet att planera sin verksamhet på ett sätt så att avtalslöshet inte uppstår. Regionen har själv till domstolen fört fram att den aktuella tjänsten är av så pass stor vikt att avtalet måste bestå. Det rör sig även om en omfattande samt komplex tjänst där hårda krav ställs på utförandet av tjänsten. I medföljande bilaga till upphandlingsdokumenten har regionen även angivit att den antagna leverantören skulle få cirka 12 månader på sig att genomföra uppstarten. Denna mycket snäva

tidsplan visar att regionen inte på något sätt tagit höjd för upphandlingens komplexitet eller att den eventuellt skulle ha kunnat bli föremål för överprövning.

Kostnaderna för den valda helikoptermodellen är även förutsebara och möjliga att beräkna. Regionen har därtill valt en prismodell som endast ger leverantörer ett mindre garanterat belopp innebärande att den som lämnar anbud måste räkna med en riskpremie vilket även uppmärksammades i fråga från leverantör under anbudstiden. Att under sådana omständigheter sätta en budget på en nivå som uppenbarligen understiger samtliga anbudsgivares anbud är en omständighet som helt och hållet måste tillskrivas regionen. Ett önsketänkande från en upphandlande myndighet att en vara eller tjänst kan tillhandahållas under marknadspris kan aldrig vara en omständighet som ger rätt att genomföra en direktupphandling enligt LOU.

Vidare föreligger det inte synnerliga skäl enligt 19 a kap. 5 § 3 LOU. Det vidgås att tjänsten är viktig för regionen och patienter men detta räcker inte för att synnerliga skäl ska anses föreligga. Det krävs att situationen skulle ha uppstått på ett sätt som inte varit möjlig för regionen att förutse, vilket inte är fallet. Regionen har själv försatt sig i den aktuella situationen.

Slutligen ska avtalet i vart fall inte bestå under hela avtalsperioden, dvs. tre år med möjlighet till förlängning i ytterligare ett år. Regionen har själv fört fram att upphandlingen påbörjades i god tid cirka 15 månader före avtals utgång. Detta överensstämmer inte med att regionen nu anser att en ny upphandling kräver tre år att genomföra. Det vidgås dock att regionen är den som har bäst förutsättningar att förutse hur länge avtalet måste bestå och bolaget överlämnar till domstolen att avgöra hur länge avtalet ska tillåtas att bestå.

Regionen bestrider HeliAirs yrkande om ogiltigförklaring och för fram bl.a. följande. Den synnerliga brådskan att ingå avtalet har inte uppstått till följd av

regionens handlande utan till följd av de oväntat höga anbud som lämnades i upphandlingen och därtill följande behov av att avbryta upphandlingen samt omarbeta upphandlingsunderlaget. Vid upphandlingens påbörjande bedömdes tidsperioden som tillräcklig varvid behovet av en förlängd anbudsperiod och därefter avbrytande av upphandlingsförfarandet utgjorde oförutsedda händelser för regionen.

Det bör understrykas att kostnader för inköp av helikoptrar och underhåll av dessa samt kostnader för personal inte är standardiserade och tillgängliga. Regionen har därför enbart haft möjlighet att göra uppskattningar för att beräkna budgeten för tjänsten och bedömer att de avvägningar som ursprungligen gjordes var rimliga med hänsyn till regionens marknads-kännedom och den information som har funnits att tillgå. Att anbuderna visade sig överskrida den beräknade budgeten var oväntat och oförutsebart för regionen.

Vidare har synnerliga skäl enligt 19 a kap. 5 § första stycket 3 LOU motiverat att regionen genomfört direktupphandlingen. Avtalet har ingåtts i syfte att försäkra en fungerande prehospital vård genom tillhandahållandet av ambulanshelikoptertjänster. Om regionen inte hade haft möjlighet att direktupphandla dessa tjänster hade det uppstått en längre period under vilken sådan vård inte funnits tillgänglig. Detta hade resulterat i en försämrad sjukvård och en störning i relationen mellan patienter och vårdgivare. Rent konkret hade det inneburit en kraftigt försämrad förmåga att skydda liv och hälsa i situationer när transport av patienter behöver ske med ambulanshelikopter.

Slutligen ska avtalet tillåtas att bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Det rör sig om en sådan typ av tjänst som direkt syftar till att skydda människors liv och hälsa. Transport av patienter med ambulanshelikopter är i många situationer helt oundgängligt för att kunna ge en patient

vård i tid. Om avtalet ogiltigförklaras står regionen utan ambulanshelikopter-tjänster under den period som krävs för att upphandla och driftsätta ett nytt avtal vilket direkt kommer att äventyra patienters liv och hälsa.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövningen

Med direktupphandling avses ett förfarande för tilldelning av kontrakt eller ingående av ramavtal utan krav på att den upphandlande myndigheten först ska informera om sin avsikt att upphandla genom en annons om anbudsinfördan.

Av 19 a kap. 5 § LOU framgår att en upphandlande myndighet får använda direktupphandling om

1. det på grund av synnerlig brådska som beror på omständigheter som inte kan tillskrivas och inte har kunnat förutses av myndigheten, inte är möjligt att genomföra upphandlingen enligt 19 kap. och anskaffningen är absolut nödvändig,
2. förhållandena motsvarar de förhållandena som enligt 6 kap. 14 § eller 17–19 §§ gör det tillåtet att använda ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering, eller
3. det finns synnerliga skäl.

Rätten ska besluta att ett avtal som slutits mellan en upphandlande myndighet och en leverantör är ogiltigt bl.a. om avtalet har slutits utan föregående annonsering enligt 19 kap. 6 § när direktupphandling enligt 19 a kap. inte har fått användas (20 kap. 13 a § LOU).

Om det motiveras av tvingande hänsyn till ett allmänintresse, ska rätten enligt 20 kap. 14 § LOU besluta att avtalet får bestå trots att förutsättningarna för ogiltighet enligt 13 a § är uppfyllda.

Förvaltningsrättens bedömning

Inledningsvis konstaterar förvaltningsrätten att upphandlingsföremålet utgör sådana tjänster som anges i bilaga 2 och att direktupphandling därmed får användas om någon av situationerna i 19 a kap. 5 § första stycket LOU föreligger. Regionen har gjort gällande att det aktuella avtalet har kunnat direktupphandlas med hänsyn till att det förelegat synnerlig brådska och synnerliga skäl. Frågan är därför om det har förelegat förutsättningar för att tillämpa något av dessa två undantag. Om domstolen skulle finna att förutsättningarna för direktupphandling inte varit uppfyllda blir nästa fråga om avtalet ändå ska få bestå till följd av tvingande hänsyn till ett allmänintresse.

Har det förelegat synnerlig brådska?

För att direktupphandling ska vara tillåten vid synnerlig brådska krävs att denna brådska beror på omständigheter som varken kan tillskrivas eller har kunnat förutses av den upphandlande myndigheten. Regionen har fört fram att den synnerliga brådskan uppstått efter att den tidigare upphandlingen behövde avbrytas då de lämnade anbuden inte rymdes inom budgeten och då upphandlingsunderlaget behövde omarbetas. Vidare har regionen gjort gällande att utvecklingen inte kan tillskrivas regionens handlande och att det inte har varit möjligt för regionen att förutse en sådan utveckling.

Förvaltningsrätten ifrågasätter inte att det vid tiden för avtalets tecknande den 10 juni 2024 förelåg en synnerlig brådska för regionen att ingå det aktuella avtalet. Det ifrågasätts inte heller att anskaffningen av ambulanshelikopter-tjänster är en sådan tjänst som är nödvändig för tillhandahållandet av en fungerande hälso- och sjukvård. Det kan dock konstateras att en upphandlande myndighet har en långtgående skyldighet att planera sin verksamhet på ett sätt så att avtalslöshet inte uppstår och att det ställs höga krav på att myndigheten

har en god organisation samt god framförhållning i sin planering (jfr HFD 2017 ref. 66 och HFD 2019 ref. 65).

I förevarande fall är det ostridigt att den aktuella tjänsten är av stor vikt för regionen och att tjänsten till sin karaktär även är att se som komplex och omfattande. Detta är även sådana omständigheter som en upphandlande myndighet ska beakta vid sin planering av en upphandling samt vid beräkning av tidsåtgång. Mot denna bakgrund framstår regionens beslut att påbörja upphandlingen drygt ett år innan det tilltänka avtalets ikraftträdande som mindre genomtänkt vad gäller tidsplaneringen. Detta inte minst med beaktande av att regionen uppgett att avsikten var att den vinnande anbudsgivaren skulle ha minst ett år på sig att starta upp det nya avtalet. Vidare anser förvaltningsrätten att det, såsom bolaget gjort gällande, får tillskrivas regionen som ett tillkortakommande att myndigheten inte gjort en tillräcklig marknadsanalys vad gäller förväntad prisnivå och därigenom varit tvungen att avbryta upphandlingen för att samtliga lämnade anbud överskred budget. Även om regionens invändning om bristande kännedom om marknaden tas för god måste åtminstone risken för att upphandlingen sedermera kunde komma att behöva avbrytas på grund av otillräcklig budget ha kunnat förutses av regionen.

Mot denna bakgrund bedömer förvaltningsrätten att brådskan beror på omständigheter som kan tillskrivas, och som har kunnat förutses av, regionen. Det har därmed inte varit tillåtet att direktupphandla avtalet med hänvisning till synnerlig brådska enligt 19 a kap. 5 § första stycket 1 LOU.

Har det förelegat synnerliga skäl?

I äldre förarbeten, som fortfarande är aktuella, anges följande vad gäller bedömningen av synnerliga skäl. Möjligheten att använda direktupphandling vid synnerliga skäl är tänkt för sådana oförutsedda händelser som myndigheten inte själv kunnat råda över och uttrycket synnerliga skäl innebär att direkt-

upphandling endast får utnyttjas i undantagsfall. Vissa hälso- och sjukvårdstjänster samt socialtjänster bör dock kunna direktupphandlas. Det är främst sådana tjänster där relationen mellan vårdgivare och vård- och omsorgstagare skulle störas och vården eller omsorgen därmed försämras eller sådana situationer där det endast finns ett möjligt vård- och boendialternativ på grund av vårdbehov eller anhöriganknytning. Vidare bör sådana fall där patientens fria val av vårdgivare omöjliggör upphandling enligt reglerna för förenklad upphandling eller urvalsupphandling grunda rätt till direktupphandling (se prop. 2021/22:5 s. 211–212, prop. 2009/10:180 del 1 s. 344–345 och prop. 2001/02:142 s. 99).

Det är regionen som har bevisbördan för att det har funnits synnerliga skäl som tillåtit direktupphandling. Regionen har framför allt hänvisat till att avtalet ingåtts för att försäkra en fungerande prehospital vård och att om ambulanshelikoptertjänster inte finns tillgängliga skulle det medföra en försämrad sjukvård samt en störning mellan patient och vårdgivare. Förvaltningsrätten ifrågasätter inte att den aktuella tjänsten är viktig för regionen och patienter samt att tjänsten en förutsättning för en fungerande sjukvård. Domstolen anser dock att detta inte utgör synnerliga skäl i den mening som avses enligt 19 a kap. 5 § första stycket 3 LOU. Som domstolen ovan redovisat under föregående avsnitt är det regionen som försatt sig i den aktuella situationen och situationen har varit möjlig att förutse för regionen. Att därefter ingå avtal genom direktupphandling med hänvisning till synnerliga skäl utgör inte ett sådant undantagsfall som avses enligt denna bestämmelse.

Det har inte kommit fram några andra skäl till att direktupphandling av avtalet skulle ha varit tillåtet. Det innebär att det har varit fråga om en otillåten direktupphandling. Förutsättningarna för ogiltighet enligt 20 kap. 13 a § LOU är därmed uppfyllda.

Ska avtalet ändå bestå?

Förvaltningsrätten har ovan funnit att det rört sig om en otillåten direktupphandling. Frågan domstolen nu har att pröva är om avtalet ändå ska bestå till följd av hänsyn till ett tvingande samhällsintresse trots att förutsättningarna för ogiltighet är uppfyllda (20 kap. 14 § LOU).

Bestämmelsen i 20 kap. 14 § LOU ska tolkas restriktivt. Enligt förarbetena till bestämmelsen är det endast exceptionella omständigheter som kan medföra att ett avtal får bestå trots att förutsättningarna för ogiltighet är uppfyllda. Vidare framhålls det att begreppet tvingande hänsyn till ett allmänintresse förekommer inom olika områden av EU-rätten och även har utvecklats i EU-domstolens praxis (se prop. 2009/10:180 s. 138). Som exempel på tvingande hänsyn till ett allmänintresse anges bl.a. allmän ordning och säkerhet, skydd för människors liv och hälsa samt folkhälsa. Enligt förarbetena ska även stor vikt läggas vid om myndigheten i fråga tillhandahåller en allmän service till samhället. Det anges vidare att det ankommer på domstolarna att göra en skälig avvägning mellan det allmänna intresset och leverantörens intresse av att det ingångna avtalet förklaras ogiltigt i syfte att en ny upphandling ska företas (a. prop. s. 362).

Förvaltningsrätten anser att det saknas skäl att ifrågasätta att tillgången till ambulanshelikoptertjänster är att anse som ett allmänintresse av särskild vikt då en sådan tillgång är nödvändig för att i rätt tid tillhandahålla sjukvård. Om avtalet skulle förklaras vara ogiltigt måste antas att regionen skulle ha avsevärda svårigheter att inom en rimlig tidsfrist hitta en leverantör som kan tillhandahålla tjänsten, med uppenbar risk att äventyra patienters liv och hälsa.

Vidare finner förvaltningsrätten att de åtgärder som regionen vidtagit är proportionerliga. Vid denna bedömning har domstolen beaktat det som regionen fört fram om att avtalets löptid är nödvändig för att regionen ska

kunna förbereda en ny upphandling och för att möjliggöra en rimlig övergångsperiod efter det att ett nytt avtal har ingåtts.

Mot denna bakgrund anser förvaltningsrätten att avtalet, trots omständigheterna kring dess tillblivelse, ska bestå i sin helhet till följd av ett tvingande samhällsintresse. HeliAirs ansökan om att avtalet ska ogiltigförklaras ska därmed avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Eva Blom

Rådman

Specialistföredraganden Kim Bohlin 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 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 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 rättstillämpningen.
- 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.