

Västerbottens läns landsting  
Avdelning för upphandling  
901 85 Umeå

## Västerbottens läns landsting – Inköp av operationsset

### Konkurrensverkets beslut

Västerbottens läns landsting har brutit mot annonseringsplikten i 7 kap. 1 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (ÄLOU).

---

### Skäl för beslutet

Ni har gjort otillåtna direktupphandlingar genom att köpa kundanpassade operationsset under åren 2014 och 2015 utan föregående annonsering, trots att förutsättningarna för detta saknades.

### Detta säger regelverket

När ni genomför en offentlig upphandling ska den som huvudregel annonseras så att alla leverantörer har möjlighet att lämna anbud eller ansöka om att lämna anbud.<sup>1</sup> Vissa undantag från skyldigheten att annonsera finns.<sup>2</sup>

För att avgöra vilka bestämmelser som är tillämpliga måste ni beräkna värdet av kontraktet. Tröskelvärdena<sup>3</sup> avgör om en upphandling ska följa de direktivstyrda reglerna eller de nationella reglerna i 15 kap. ÄLOU.

Värdet av en direktupphandling ska uppskattas till det totala belopp som kan komma att betalas och options- och förlängningsklausuler ska beaktas som om de utnyttjats. Direktupphandlingar av samma slag gjorda av er under räkenskapsåret ska sammanräknas.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> 7 kap. 1 § ÄLOU

<sup>2</sup> 4 kap. 5-9 §§ ÄLOU

<sup>3</sup> 3 kap. 1 § ÄLOU

<sup>4</sup> 15 kap. 3 a § ÄLOU

Upphandlingar med ett naturligt samband i tid och beträffande innehåll bör inte upphandlas separat enligt förarbetena.<sup>5</sup> Detta har också framhållits i praxis.<sup>6</sup> Värdet av bl.a. närbesläktade varor eller tjänster som utgör naturligt avskilda delar kan delas upp i delkontrakt men sambandet medför att värdet av dessa ska läggas samman vid tröskelvärdesberäkningen.<sup>7</sup>

Omständigheter som talar för att varor är av samma slag är att de tillhandahålls av samma leverantör, och att det är kommersiellt lämpligt att de behandlas i samma kontrakt. Pennor, suddgummin och pennvässare har ansetts utgöra upphandlingar av samma slag då de vanligtvis tillhandahålls av leverantörer som säljer kontorsmateriel.<sup>8</sup> Denna kommersiellt gångbara tolkning av begreppet samma slag motsvarar definitionen enligt skäl 19 i det nya upphandlingsdirektivet. Enligt detta ska begreppet tolkas som varor som är avsedda för identisk eller likartad användning och där en ekonomisk aktör som är verksam på det berörda området i typfallet troligtvis skulle ha sådana varor i sitt normala varuutbud. Som exempel på sådana varor anges varor som utgörs av ett antal livsmedel eller av olika kontorsmöbler.<sup>9</sup>

Åren 2014 och 2015 var gränsen för direktupphandling ca 505 000 kronor.

Från och med den 1 januari 2017 gäller den nya lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Enligt övergångsbestämmelserna ska ÄLOU tillämpas på alla upphandlingar som påbörjats före den 1 januari 2017. De granskade inköpen gjordes 2014 och 2015. Det rättsläge som redogörs för avser därför tiden före den 1 januari 2017. En bedömning enligt de nya reglerna skulle dock leda till samma resultat.

Ni har fått tillfälle att yttra er över vårt utkast till beslut och har inte haft något att invända. Däremot har ni velat förtydliga att ni uppmärksammat brister vid er hantering av inköpen av kundanpassade operationsset. Ni har även anfört att ni har för avsikt att upphandla ramavtal avseende kundanpassade operationsset.

#### Konkurrensverkets utredning

Vi har via ett tips uppmärksammat på att ni har köpt kundanpassade operationsset över direktupphandlingsgränsen utan föregående annonsering. Vi har därför startat en utredning.

Ni har uppgett att ni sedan april 2014 har ett avtal avseende kundanpassade operationsset för röntgendiagnostik med Merit Medical AB. Avtalet har

---

<sup>5</sup> Se prop. 2009/10:180 s. 293.

<sup>6</sup> Jfr Kammarrätten i Jönköpings dom den 2014-02-04 i mål nr 2510-13.

<sup>7</sup> Prop 2006/07:128 s 318

<sup>8</sup> Arrowsmith, The Law of Public and Utilities Procurement, 2:a upplagan, 2005, s. 383.

<sup>9</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG

upphandlats av er centralt. Övriga inköp av kundanpassade operationsset från andra leverantörer har direktupphandlats utan föregående annonsering.

Enligt uppgift från er köpte ni kundanpassade operationsset för nästan 5 miljoner kronor<sup>10</sup> år 2014 och för nästan 6 miljoner kronor<sup>11</sup> år 2015, utan föregående annonsering. Köpen har enligt uppgift från er även gjorts från fem andra leverantörer än Merit Medical AB.

Inköpen av kundanpassade operationsset har enligt er gjorts till de tre sjukhusen i Umeå, Skellefteå och Lycksele.

Enligt vad som framkommit i vår utredning består kundanpassade operationsset av enskilda komponenter och förbrukningsvaror för engångsanvändning. Operationsset är i stort sett alltid kundanpassade.

Vår utredning visar också att marknaden delas upp i olika områden där vissa leverantörer kan leverera kundanpassade operationsset till olika typer av operationer, beroende av vilka komponenter leverantörens avtalade grossist kan tillhandahålla. Setens komponentsammansättning anpassas efter sjukhus och typ av ingrepp. Det är således köparens specifikation av de kundanpassade operationssetens komponentsammansättning som styr innehållet av seten och deras benämning. Specifikationerna kan i stor utsträckning baseras på tidigare leverantörers val av komponentsammansättning (inklusive storlekar på komponenterna). Detta medför att en leverantör som anses ha förmåga att leverera kundanpassade operationsset för en typ av ingrepp i ett annat EU-land inte kan leverera set för samma typ av operation i Sverige och vice versa. Vår utredning visar även att andra upphandlande myndigheter har upphandlat ramavtal avseende kundanpassade operationsset med ett flertal leverantörer.

#### Konkurrensverkets bedömning

Mot bakgrund av vår utredning bedömer vi att kundanpassade operationsset utgör varor av samma slag. De köp av kundanpassade operationsset ni har genomfört under 2014 och 2015 skulle därför ha räknats samman. Eftersom köpens totala värde för vart och ett av åren 2014 och 2015 överstiger direktupphandlingsgränsen och tröskelvärdet skulle de ha annonserats. De utgör därför otillåtna direktupphandlingar. Några undantag från skyldigheten att annonsera<sup>12</sup> köpen har inte framkommit.

Vår bedömning baserar sig på att de kundanpassade operationsseten har stora likheter med varandra. De har ett naturligt samband med varandra i tid och

---

<sup>10</sup> 5 992 233 kronor

<sup>11</sup> 6 878 501 kronor

<sup>12</sup> 4 kap. 5-8 §§ ÄLOU

innehåll, då de har köpts in med avsikten att användas vid operationer på de olika sjukhusen. Eftersom de kundanpassade operationsseten anpassas efter sjukhus och typ av ingrepp, är det heller inte helt tillförlitligt att definiera seten baserat på deras benämning. Av era redovisade köp anges att kundanpassade operationsset köpts av totalt sex olika leverantörer varav endast kundanpassade set för Röntgendiagnostik IR/INR med Merit Medical Systems AB har upphandlats. Andra upphandlande myndigheter har konkurrensutsatt sina inköp av kundanpassade operationsset. Kundenpassade operationsset måste därmed anses utgöra en vara som typiskt sett kan tillhandahållas av en leverantör på marknaden och utgör därmed varor av samma slag.

Otillåtna direktupphandlingar anses både av unionslagstiftaren och av den svenska lagstiftaren vara en av de allvarligaste överträdelserna inom upphandlingsområdet. Genom att ni inte har annonserat ert behov av dessa varor har konkurrensen snedvridits och andra potentiella leverantörer har inte haft möjlighet att tävla om kontrakten.

### **Konkurrensverkets tillsyn**

Vi bedriver tillsyn över upphandlingslagstiftningen i syfte att öka regelefterlevnaden och att bidra till en effektiv offentlig upphandling. Tillsynen bedrivs bland annat genom tillsynsbeslut eller ansökan om upphandlingsskadeavgift.

En ansökan om upphandlingsskadeavgift ska göras inom ett år från det att det aktuella avtalet ingicks. Eftersom denna tid har passerat för samtliga granskade inköp har vi istället valt att fatta ett tillsynsbeslut och därmed rikta kritik mot Västerbottens läns landsting.

---

Detta beslut har fattats av tf. generaldirektören. Föredragande har varit Andreas Kanellopoulos.

Karin Lunning

Andreas Kanellopoulos

### **Hur man överklagar, bilaga 1**

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats