



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 5

DOM

2025-12-11

Meddelad i Stockholm

Mål nr

4640-25

SÖKANDE

Capio Legevisitten AB, 556613-5074

Ombud: Advokaterna Helena Rosén Andersson, Kristoffer Sällfors och Martin Johansson

MOTPART

Hälso- och sjukvårdsnämnden, Region Stockholm

Ombud: Advokaterna Joakim Lavér och Philip Thorell samt biträdande jurist Emma Fröderberg Shaiek

SAKEN

Valfrihetssystem

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om rättelse.

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

Besöksadress
Tegeluddsvägen 1

Telefon
08-561 680 00

Öppettider
måndag–fredag
08:00–16:00

Postadress
 76 Stockholm

E-post
avd5.fst@dom.se

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

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Hälso- och sjukvårdsnämnden, Region Stockholm (regionen), har den 1 maj 2019 inrättat ett valfrihetssystem enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem, förkortad LOV, för geriatrisk vård (det dåvarande valfrihetssystemet).

Deltagande i nämnda valfrihetssystem var inte reserverat för vissa leverantörer. Regionen har den 27 maj 2024 beslutat att ersätta det befintliga valfrihetssystemet med ett nytt valfrihetssystem (Valfrihetssystemet) genom att införa ett vårdval enligt LOV för geriatrisk vård reserverat för idéburna organisationer. Som en följd av detta sade regionen den 30 maj 2024 upp avtalen med samtliga leverantörer i det dåvarande valfrihetssystemet till upphörande den 31 augusti 2025.

Capio Legevisitten AB (Capio) ansöker om rättelse enligt LOV och yrkar att förvaltningsrätten ska rätta Valfrihetssystemet på sådant sätt att reservationen för idéburna organisationer tas bort. Bolaget för fram i huvudsak följande.

Regionen har sedan 2001 anlitat privata aktörer för att tillhandahålla geriatrisk vård. Sedan 2019 har regionen bl.a. gjort detta genom att inrätta ett valfrihetssystem, dvs. ett system som innebär att patienterna själva får välja vårdgivare. Capio är ett privat vårdbolag som var antaget som leverantör i det dåvarande valfrihetssystemet för geriatrisk vård. Under hösten 2024 sade regionen upp nämnda system för att ersätta det med Valfrihetssystemet som är reserverat för idéburna organisationer. En sådan reservation innebär att det endast är idéburna organisationer som tillåts tillhandahålla geriatrisk vård och därmed en negativ särbehandling av kommersiella aktörer.

Att en upphandlande myndighet har inrättat ett reserverat valfrihetssystem med hänvisning till 1 kap. 2 a § LOV innebär i sig inte att reservationen är förenlig med den EU-rättsliga likabehandlingsprincipen. Det ska i stället göras en bedömning i det enskilda fallet av om reservationen är förenlig med nämnda

princip, något som följer redan av 1 kap. 2 § LOV. Bedömningen innefattar en prövning av om det föreligger sakliga skäl för den negativa särbehandling av kommersiella aktörer som reservationen utgör.

Capio vill understryka att bolaget uppskattar vad den idéburna sektorn bidrar med inom bl.a. geriatrisk vård i Sverige, däribland ökad konkurrens till nytta för patienterna. Detta främjar utveckling, innovation och mångfald samt ökar valfriheten för patienterna. Regionens reservation av deltagandet i det nya valfrihetssystemet för geriatrisk vård strider emellertid mot dessa värden, eftersom den minskar och skadar konkurrensen, hämmar utveckling och innovation samt begränsar mångfalden och valfriheten. Valfrihetssystem omfattas av den EU-rättsliga likabehandlingsprincipen. Principen innebär att den negativa särbehandling av kommersiella aktörer som en reservation för idéburna organisationer utgör endast är tillåten om det finns sakliga skäl. EU-domstolen har i ett antal avgöranden klargjort under vilka förutsättningarna sådana sakliga skäl föreligger. Regionens reservation av Valfrihetssystemet för idéburna organisationer har skett utan sådana sakliga skäl. Skälen till detta är flera.

För det första har regionen inte begränsat deltagandet till idéburna organisationer som saknar vinstsyfte. För det andra har regionen inte begränsat ersättningen för utförd vård till de idéburna organisationernas kostnader för att tillhandahålla den. För det tredje innehåller Valfrihetssystemet inte något krav på att de idéburna organisationerna måste återinvestera eventuell vinst i syfte att uppnå just det eller de sociala mål som de eftersträvar. För det fjärde uppfyller Valfrihetssystemet inte kravet på social målsättning. För det femte uppfyller Valfrihetssystemet inte kravet på solidaritet. För det sjätte säkerställer Valfrihetssystemet inte kravet på budgetmässig effektivitet. För det sjunde förhindrar Valfrihetssystemet inte rättsmissbruk.

Var och en av dessa omständigheter innebär att det saknas sakliga skäl enligt likabehandlingsprincipen för den negativa särbehandling av kommersiella aktörer som reservationen av valfrihetssystemet innebär. Reservationen strider därför mot likabehandlingsprincipen och är därmed otillåten.

Skada

Capio har ansökt om att få fortsätta att tillhandahålla geriatrisk vård åt regionen i Valfrihetssystemet men regionen har vägrat att anta bolaget som leverantör med hänvisning till att bolaget inte är en idéburen organisation. Capio har lidit eller kan komma att lida skada till följd av att regionen har stängt ute bolaget genom den otillåtna reservationen.

Regionen bestrider bifall till ansökan och för fram i huvudsak följande.

Av 1 kap. 2 a § LOV framgår att en upphandlande myndigheten får reservera deltagandet i ett valfrihetssystem för idéburna organisationer vars allmännyttiga syfte bidrar till att uppnå ändamålet med den tjänst som ska tillhandahållas. För att uppfylla förutsättningarna för att reservera deltagandet i Valfrihetssystemet för idéburna organisationer enligt den bestämmelsen har regionen uppställt följande krav för att delta i Valfrihetssystemet.

- 1. Att sökanden är en idéburen organisation vars allmännyttiga syfte bidrar till att uppnå ändamålet med den tjänst som enligt [vårdvalet] ska tillhandahållas Region Stockholm;*
- 2. Att sökanden gör endast sådana värdeöverföringar som är tillåtna enligt 8 § första stycket lagen (2022:900) om registrering av idéburna organisationer, dvs. gör inte några värdeöverföringar annat än till registrerade idéburna organisationer eller till forskning; och*
- 3. Att staten, en region eller en kommun inte har ett rättsligt bestämmandeinflytande över sökanden.*

De aktuella kraven i punkterna 1-3 ovan överensstämmer med de krav som följer av lag (2022:900) om registrering av idéburna organisationer. Som

regionen uppfattar det ifrågasätter inte Capiro att kraven är otillräckliga för att uppfylla förutsättningarna för att reservera kontrakt för idéburna organisationer enligt 1 kap. 2 a § LOV.

Capios grund för ansökan om rättelse är i stället att regleringen i 1 kap. 2 a § LOV inte är förenlig med likabehandlingsprincipen som framgår av 1 kap. 2 § LOV och som fastslår de principer som framgår av artiklarna 49 och 56 Fördraget om Europeiska unionens Funktionssätt (FEUF). Regionen konstaterar att en förutsättning för att Capios ansökan ska vinna bifall är att förvaltningsrätten kommer till en annan slutsats än den svenska lagstiftaren som bedömt att unionsrätten inte hindrar reservation för deltagande i valfrihetssystem för idéburna organisationer enligt 1 kap. 2 a § LOV. Regionen instämmer i att likabehandlingsprincipen ska iakttas i alla faser av förfarandet vad avser Valfrihetssystemet, inklusive dess upprättande och beslut om deltagande i systemet. Regionen delar dock inte Capios uppfattning att den svenska regleringen i 1 kap. 2 a § LOV är oförenlig med likabehandlingsprincipen i artiklarna 49 och 56 FEUF, eller att de ifrågasatta kraven innebär att principen åsidosatts.

Om förvaltningsrätten skulle finna att regionen, genom att uppställa kravet på att endast idéburna organisationer får delta i Valfrihetssystemet, har åsidosatt likabehandlingsprincipen i 1 kap. 2 § LOV har Capiro inte riskerat att lida skada på så sätt som avses i 10 kap. 2 § LOV. Regionens avsikt är uppenbarligen att reservera deltagande i Valfrihetssystemet för idéburna organisationer. Om förvaltningsrätten skulle förordna om rättelse är det därför självklart att regionen för att efterleva förordnandet kommer att komplettera kraven med de ytterligare krav som enligt förvaltningsrättens dom krävs för att upprätthålla likabehandlingsprincipen. Eftersom Capiro inte ens efter en rättelse kommer att kunna uppfylla kraven för att få delta i Valfrihetssystemet riskerar bolaget inte att lida skada. Förutsättningarna för att förvaltningsrätten ska kunna bifalla ansökan om rättelse är därför inte heller av detta skäl uppfyllda.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser

I 1 kap. 2 § LOV anges att den upphandlande myndigheten ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt iaktta principerna om öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet när den tillämpar valfrihetssystem.

Av 1 kap. 2 a § LOV framgår följande. En upphandlande myndighet får reservera deltagandet i ett valfrihetssystem för idéburna organisationer vars allmännyttiga syfte bidrar till att uppnå ändamålet med den tjänst som ska tillhandahållas. Detta gäller dock inte i fråga om sådana vårdvalssystem som avses i 7 kap. 3 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

För att kunna delta i ett reserverat valfrihetssystem får den idéburna organisationen endast göra sådana värdeöverföringar som är tillåtna enligt 8 § första stycket lagen (2022:900) om registrering av idéburna organisationer. Vidare får staten, en region eller en kommun inte ha ett rättsligt bestämmande inflytande över den idéburna organisationen.

Enligt 10 kap. 2 § LOV ska rätten, om den upphandlande myndigheten brutit mot någon bestämmelse i LOV och detta medfört att en leverantör lidit eller kan komma att lida skada, besluta om att den upphandlande myndigheten ska vidta rättelse.

Förvaltningsrättens bedömning

Capio gör gällande att regionen inte har haft rätt att ställa upp det krav som uppställts i Valfrihetssystemet som innebär att endast idéburna organisationer får delta i systemet. Detta eftersom kravet, enligt bolaget, inte har utformats på ett sådant sätt att det är förenligt med likabehandlingsprincipen som framgår av 1 kap. 2 § LOV och de krav som framgår av EU-rättslig praxis.

En förutsättning för att förvaltningsrätten ska kunna förordna om rättelse enligt LOV är att den sökande leverantören har lidit, eller kan komma att lida, skada till följd av den påstådda överträdelsen av lagen.

Förvaltningsrätten konstaterar att det enligt LOV under vissa förutsättningar är tillåtet att reservera deltagandet i ett valfrihetssystem för idéburna organisationer (se 1 kap. 2 a § LOV). Domstolen konstaterar vidare att det i målet är ostridigt att Capio inte är en idéburen organisation. Fråga är då om bolaget kan anses ha lidit skada till följd av den påstådda bristen avseende utformningen av kravet på att endast idéburna organisationer får delta i Valfrihetssystemet.

För att Capio ska anses lida skada till följd av den påstådda bristen vid utformningen av reservationen anser domstolen att den ifrågasatta kravställningen måste ha lett till att Capios möjligheter att delta i Valfrihetssystemet har försämrats. Capio har inte gjort gällande att det i sig skulle vara otillåtet att uppställa krav på att en leverantör för att delta i ett valfrihetssystem ska vara idéburen. Capio menar dock att det för att detta ska vara tillåtet krävs att den upphandlande myndigheten uppställer ytterligare krav än de som regionen har uppställt.

Förvaltningsrätten konstaterar att Capio, som inte är en idéburen organisation, inte hade kunnat delta i Valfrihetssystemet även om den ifrågasatta

reservationen skulle ha utformats på det sätt som bolaget anser krävs enligt likabehandlingsprincipen och EU-rätten. Mot denna bakgrund anser förvaltningsrätten att bolaget inte kan anses lida skada till följd av de påstådda överträdelserna av LOV. Capiro har därmed inte visat att det finns förutsättningar för att förordna om rättelse enligt lagen. Att under sådana förhållanden göra en bedömning av om regionen har utformat reservationen i enlighet med likabehandlingsprincipen och EU-rättens krav blir därför inte aktuellt, eftersom det inte kan anses ha påverkat Capiros möjligheter att delta i Valfrihetssystemet (jfr Kammarrätten i Stockholms avgörande den 9 oktober 2025 i mål nr 3046–25).

Förvaltningsrätten anser sammanfattningsvis att det inte har framkommit skäl för ingripande enligt LOV. Capiros ansökan om rättelse ska därmed avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Kerstin Andres

Rådman

Specialistföredragande Carina Westin 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 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.