



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Avdelning 30

DOM
2017-05-04
Meddelad i Stockholm

Mål nr
948-17

SÖKANDE

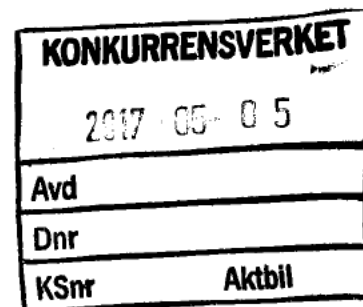
Forum Fastighetsekonomi AB, 556834-3783
Box 7044
103 86 Stockholm

MOTPART

Kronofogdemyndigheten, 202100-5646
Box 1050
172 21 Sundbyberg

SAKEN

Offentlig upphandling

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten bifaller delvis ansökan om överprövning och förordnar om rättelse på så sätt att anbudsutvärderingen görs om från och med fas 2, varvid Forum Fastighetsekonomi AB:s referent [REDACTED] ges rimlig tid att besvara Kronofogdemyndighetens referensfrågor, gällande de anbudsområden och värderingsobjekt som omfattas av Forum Fastighetsekonomi AB:s anbud.

Dok.Id 822913

Postadress

115 76 Stockholm

Besöksadress

Tegeluddsvägen 1

Telefon

08-561 680 00

Telefax

08-561 680 01

E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se
www.domstol.se/forvaltningsratt

Expeditionstid

måndag-fredag

08:00-16:30

YRKANDEN M.M.

Kronofogdemyndigheten (Kronofogden) genomför en upphandling av beskrivnings- och värderingsuppdrag (ref.nr. 832 6033-16/21). Upphandlingen genomförs som ett öppet förfarande enligt lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). I tilldelningsbeslut den 4 januari 2017 meddelades att Kronofogden kommer att teckna avtal med andra leverantörer än Forum Fastighetsekonomi AB (Forum).

Forum ansöker om överprövning och yrkar i första hand att de godkänns som anbudsgivare och tilldelas avtal beträffande de områden där deras offererade pris är lägst. Forum menar att deras anbud inte borde uteslutas eftersom de inte kan hållas ansvariga för att en av referenspersonerna inte har besvarat frågorna. I andra hand yrkar Forum att Värderingsinstitutet i Jämtland AB (Värderingsinstitutet) inte heller ska godkännas om inte Forum godkänns som anbudsgivare, eftersom Värderingsinstitutet inte har angett erforderliga referenser.

Kronofogden anser att ansökan om överprövning ska avslås och anför i huvudsak att det saknas enligt skäl för ingripande eftersom anbudsgivarna bedömts utifrån kraven i förfrågningsunderlaget och bedömningen har skett med beaktande av likabehandlingsprincipen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas (1 kap. 9 § LOU).

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i LOU och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts (16 kap. 6 § LOU).

Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har anfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § LOU. För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs också att sökanden kan visa att han lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att den upphandlande myndigheten brutit mot LOU.

Forums referenser

I punkten 4.11 i förfrågningsunderlaget anges bl.a. följande. Anbudsgivaren ska ha erfarenhet av tidigare uppdrag av liknande art/omfattning. Anbudsgivaren ska styrka att yrkesmässig kapacitet uppfylls genom att redovisa uppgifter avseende minst två referensuppdrag av liknande art/omfattning innehållande en kort beskrivning av uppdraget, tidsperiod för uppdraget, beställare/uppdragsgivare samt kontaktperson med kontaktuppgifter. Kontaktuppgifterna ska innehålla namn, aktuellt telefonnummer och e-postadress till aktuell referent. Referenspersonerna ska vara nåbara och kommer att kontaktas för att verifiera anbudsgivarens erfarenhet av uppdrag med liknande omfattning.

[...]

För att anbudsgivaren ska anses ha det yrkeskunnande som krävs ska varje referent ge minst poängen 3 per nedanstående fråga:

[...]

Kronofogden förbehåller sig rätten att beakta sin egen erfarenhet av anbudsgivaren.

[...]

Anbudsgivaren ska ge en kort beskrivning av referensuppdrag 1 samt tidsperiod för uppdraget och beställare/uppdragsgivare för detta referensuppdrag. (Fritextsvar)

Anbudsgivaren ska ge en kort beskrivning av referensuppdrag 2 samt tidsperiod för uppdraget och beställare/uppdragsgivare för detta referensuppdrag. (Fritextsvar)

Anbudsgivaren ska ange namn, telefonnummer och e-postadress till referent 1. (Fritextsvar)

Anbudsgivaren ska ange namn, telefonnummer och e-postadress till referent 2. (Fritextsvar)

Uppfylls kraven på referensuppdragen i enlighet med ovanstående, minimum tre (3) poäng per fråga? (Ja/Nej svar)

Av tilldelningsbeslutet framgår att Forum har inte har gått vidare i utvärderingen till fas 3 pga. att bolaget inte har erhållit den minimipoäng av referenspersoner som krävts. Som framgår av förfrågningsunderlaget måste samtliga anbudsgivare komma in med två aktuella referenser som var och en ska besvara fyra frågor och där varje fråga måste betyg sättas med minst poäng tre (3) för att anbudsgivaren ska godkännas och gå vidare i utvärderingen.

Forum anför i huvudsak följande. Enligt punkten 4.11 i förfrågningsunderlaget ska anbudsgivare styrka yrkesmässig kapacitet genom att uppge två referensuppdrag inklusive två kontaktpersoner/referenter. Det lämpligaste sättet att styrka den yrkesmässiga kapaciteten var att referera till två uppdrag som Forum utfört åt Kronofogden. Forum hänvisade därför till två handläggare hos Kronofogden som beställt/hanterat deras uppdrag. Forum vet inte varför den ena referenten först har accepterat att vara referent, men sedan inte besvarat frågorna. Forum vet inte heller vilka ansträngningar som gjorts för att få referenten att svara på frågorna. Det har numera framkommit att referenten uppgett att hon inte ansåg sig ha tid att läsa avtalet för att besvara frågorna. Kronofogden har uppenbarligen inte förmått omfördela arbetsuppgifterna på ett sådant sätt att hon klarade av

att svara. Det är Kronofogdens ansvar att referenten avlastas arbetsuppgifter för att kunna besvara frågorna. Detta bör inte leda till att Forum utesluts från upphandlingen. Eftersom referenten som inte svarade var handläggare hos Kronofogden, borde Kronofogden ha använt möjligheten att beakta egna referenser. Det var inte tillåtet att ange flera referenter än två för att gardera sig mot denna situation. Forum har visat att de gjort vad som krävs enligt punkten 4.11 för att visa att bolaget har erforderlig yrkesmässig kapacitet.

Kronofogden invänder att de har kontaktat Forums referenspersoner den 7 december 2016, varefter utskick av frågorna gjordes. En av Forums referenspersoner ansåg att hon inte kunde besvara frågorna, varför ingen poängbedömning kunde ske. Kronofogden bedömde att Forum inte hade uppfyllt kravet på referensuppdrag. Forum gick därmed inte vidare till utvärderingsfasen. Det är inte tillåtet att komplettera ett anbud om referenspersonen inte anser sig kunna svara på frågorna. Den upphandlande myndigheten har en möjlighet enligt 9 kap. 8 § LOU att tillåta att en anbudsgivare förtydligar eller kompletterar sitt anbud. Det är myndigheten som avgör om detta ska tillåtas. Det finns anledning att vara restriktiv med sådan komplettering som kan missgynna andra anbudsgivare, jfr. mål C-87/94 Wallonska bussarna. Att byta ut en referensperson som inte kan svara på frågorna får anses vara en otillåten komplettering. Det får anses ligga på anbudsgivaren att försäkra sig om att referenspersonerna kan svara på den upphandlande myndighetens frågor. Alla anbudsgivare måste behandlas lika, vilket följer av likabehandlingsprincipen i 1 kap. 9 § LOU. Anledning att se annorlunda på saken när anställda på den upphandlande myndigheten angetts som referenspersoner finns inte. Det faktum att Kronofogden förbehållit sig rätten att beakta sin egen erfarenhet av anbudsgivaren kan inte ersätta kravet på poängbedömning från två referenspersoner. Rätten att beakta egen erfarenhet av anbudsgivaren går utöver den obligatoriska referenstagningen.

Förvaltningsrätten konstaterar att det tydligt framgår av förfrågningsunderlaget att anbudsgivarna ska redovisa uppgifter avseende minst två referensuppdrag av liknande art/omfattning innehållande en kort beskrivning av uppdraget, tidsperiod för uppdraget, beställare/uppdragsgivare samt kontaktperson med kontaktuppgifter. Detta har Forum gjort, varför deras anbud tagits vidare till utvärdering i fas 2 i kvalificeringsfasen. Det anges också tydligt i förfrågningsunderlaget att varje referent ska ge minst poängen 3 per ställd fråga för att anbudsgivaren ska anses ha det yrkeskunnande som krävs för att gå vidare i utvärderingen.

I målet är ostridigt att Forums ena referensperson inte har besvarat referensfrågorna.

Av handlingarna i målet framgår att Kronofogden den 12 december 2016 skickade ett e-postmeddelande till Forums referent [REDACTED] och bad henne besvara referensfrågorna snarast, dock senast den 15 december 2016. I samband därmed skickade Kronofogden också med ett avtal. I svar den 14 december 2016 uppgav [REDACTED] att hon måste läsa igenom avtalet för att kunna svara på frågorna, vilket hon inte har tid till. Kronofogden bedömde att det uteblivna svaret var att jämställa med noll poäng, vilket tilldelades Forum. Eftersom Forums ena referensperson således inte besvarat frågorna, bedömde Kronofogden att Forum inte uppfyllde kravet på minimipoäng från referenspersonerna. Forums anbud gick därmed inte vidare till utvärderingen i fas 3.

Förvaltningsrätten konstaterar dock att Kronofogden i ett informationsmeddelande den 22 december 2016 till samtliga anbudsgivare angett följande: "Beslut om val av anbudsgivare skulle formellt skett idag torsdagen den 22 december. Beroende på flera olyckliga omständigheter, bl.a. att flera anbudsgivare har redovisat referenser som trots löfte om snabb handläggning av referensfrågorna inte hört av sig, så måste vi tyvärr flytta

fram tilldelningsbeslutet till efter trettonhelgen. Vi hoppas att ni står fast vid era anbud även fram till dess. Om någon anbudsgivare inte ämnar göra det så vänligen återkom med ett mail senast 28 december 2016.”

Förvaltningsrätten anser att informationsmeddelandet den 22 december 2016 ger anbudsgivarna anledning att anta att Kronofogden kommer att fortsätta att begära referenssvar från de referenter som ännu inte besvarat frågorna under mellandagarna. Mot denna bakgrund finner förvaltningsrätten att Kronofogden, genom att inte också ge Forums referent [REDACTED] mer tid att besvara frågorna, har brutit mot likabehandlingsprincipen. Kronofogdens förfarande strider därmed mot 1 kap. 9 § LOU och de grundläggande principerna som bär upp lagen.

För att ett ingripande enligt LOU ska bli aktuellt krävs också att sökanden kan visa att denne lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att den upphandlande myndigheten brutit mot LOU.

Forum anför att resultatet av Kronofogdens hantering av upphandlingen och underkännandet av Forum som anbudsgivare medför att Kronofogden inte kan teckna något kontrakt avseende uppdrag inom ett flertal län, men framför allt att det i Jämtlands län i stället tecknas ett avtal avseende objekttyp 3 med Värderingsinstitutet i Jämtland AB till ett klart högre pris än vad Forum offererat. Det blir således gäldenären och/eller fordringshavare i Kronofogdens ärenden som drabbas av högre kostnader än om Kronofogden hade klarat av att vara referent åt sig själv.

Eftersom inga anbud har antagits i flera av de anbudsområden som Forum har lämnat anbud, anser förvaltningsrätten att Forum har visat att de åtminstone riskerat att lida skada pga. Kronofogdens förfarande vid utvärderingen av dessa anbudsområden. Skäl för ingripande enligt LOU föreligger därför.

Mot denna bakgrund finner förvaltningsrätten att Forums ansökan om överprövning ska bifallas i denna del och rättelse ska vidtas på så sätt att Kronofogden ska göra om anbudsutvärderingen från och med fas 2, varvid Forum Fastighetsekonomi AB:s referent [REDACTED] ges rimlig tid att besvara Kronofogdens referensfrågor, gällande de anbudsområden och värderingsobjekt som omfattas av Forum Fastighetsekonomi AB:s anbud.

Värderingsinstitutet i Jämtland AB

Forum har i andra hand yrkat att Kronofogden borde ha underkänt Värderingsinstitutet i Jämtland AB (Värderingsinstitutet) när det gäller deras redovisning av referensobjekt under punkten 4.11 i förfrågningsunderlaget. Värderingsinstitutet har inte angett två referensuppdrag och kontaktuppgifter till två referenspersoner, utan endast angett att de utfört många värderingar åt Kronofogden och att valfri värdering kan användas som referensuppdrag. Vid en första anblick kan det förefalla rimligt att godkänna ett sådant svar. Men om det är tillräckligt att ge ett sådant svävande svar gällande referensuppdrag, borde det vara lika tillåtet att ange svävande referenspersoner, t.ex. "Forum har utfört många värderingar åt Kronofogden och vem som helst av de anställda hos Kronofogden som hanterat Forums värderingar kan tjäna som referent". Nu gjorde inte Forum det utan angav två namngivna personer enligt anvisningarna, varav en inte behagade besvara frågorna, vilket ledde till att Forum underkänts. Forum kan inte acceptera att de, som uppfyllde den begärda specificeringen, ska hamna i en sämre sits än Värderingsinstitutet. Notera även att referenspersonerna enligt punkten 4.11 ska ha en koppling till referensuppdragen, vilket inte Värderingsinstitutets anbud uppfyller. Värderingsinstitutet ska inte godkännas i fas 2 och inte tilldelas något avtal. Av en ny upphandling som Kronofogden genomför, som nästan är identisk, har Kronofogden angett att anbudsgivaren måste redovisa specifikt objekt,

inget allmänt hållet svar. Det visar att Kronofogdens tolkning i denna upphandling angående Värderingsinstitutets anbud är felaktig.

Kronofogden anser att Värderingsinstitutets beskrivning, om än allmänt hållen, ger svar på de frågor om referensuppdrag som ställts i förfrågningsunderlaget. Frågorna om referensuppdragen i förfrågningsunderlaget har ställts allmänt och det har uttryckligen angetts att beskrivningen ska vara kortfattad. Kronofogden har inte angett vad som specifikt måste anges beträffande referensuppdragen, och har därför inte heller möjlighet att diskvalificera ett anbud på den grunden att en beskrivning av referensuppdraget är allmänt hållen. Forums tolkning av kravet, att det ska finnas en direkt koppling mellan referensuppdragen och referenspersonerna, är felaktig. Referenspersonerna har att uttala sig om och verifiera anbudsgivarens erfarenhet av uppdrag med liknande omfattning. Kravet i förfrågningsunderlaget när det gäller referenspersoner är tydligt, och kan inte, såsom Forum gör, tolkas allmänt på samma sätt som kravet på referensuppdrag. Dessutom gäller fortfarande kravet att referenspersonen måste ge anbudsgivaren godkänt vid poängbedömningen för att anbudsgivaren ska gå vidare för anbudsutvärdering.

Förvaltningsrätten anser i likhet med Kronofogden att Värderingsinstitutets beskrivning av referensuppdragen ger svar på de frågor om referensuppdrag som ställts i förfrågningsunderlaget, även om svaret är allmänt hållet. Eftersom Kronofogden inte har angett närmare i förfrågningsunderlaget vad som specifikt måste anges beträffande referensuppdragen, kan Kronofogden inte heller diskvalificera ett anbud på den grunden att en beskrivning av referensuppdraget är allmänt hållen, utan att bryta mot likabehandlingsprincipen.

Vidare konstaterar förvaltningsrätten att Värderingsinstitutet i sitt anbud har angett två namngivna referenspersoner samt kontaktuppgifter till dessa i

enlighet med punkten 4.11 i förfrågningsunderlaget. Enligt förvaltningsrättens mening går det ur förfrågningsunderlaget inte att utläsa något uttryckligt krav på en direkt koppling mellan referensuppdragen och de namngivna referenspersonerna, såsom Forum gör gällande. Av tilldelningsbeslutet framgår att Värderingsinstitutets angivna referenspersoner har besvarat de aktuella referensfrågorna. Förvaltningsrätten anser att det som Forum har anfört i ansökan om överprövning inte visar att Värderingsinstitutets anbud inte uppfyller kraven i punkten 4.11 i förfrågningsunderlaget, eller att Kronofogden i övrigt har förfarit i strid med 1 kap. 9 § LOU eller de grundläggande principer som bär upp lagen, genom att ta med Värderingsinstitutets anbud till utvärderingen i fas 3. Skäl för ingripande föreligger därför inte på denna grund.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga (DV 3109/1A LOU).



Haïke Degenkolbe
Rådman

Helena Boson har föredragit målet.



SVERIGES DOMSTOLAR

HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Stockholm. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.**

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av 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. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagandet infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

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.

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. Detta gäller mål om överprövning enligt:

- lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
- lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, eller
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

I de flesta fall får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut. I vissa fall får avtal slutas omedelbart. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan angivna lagarna.

Behöver Ni fler upplysningar om hur man överklagar kan Ni vända Er till förvaltningsrätten.

