

PM 2 2012-06-14 SLUTLIG BEDÖMNING

**Fråga om snedvridning av konkurrensen genom bristande likabehandling, transparens och proportionalitet vid offentlig upphandling av tjänster för fastighetsförvaltning m.m.**

*En förening av bl.a. offentligt ägda fastighetsföretag har i samband med upphandling av tjänster för fastighetsskötsel uppställt krav på kontroll av företagets omsättning som, utan samband med företagets ekonomiska förhållanden i sak, utesluter nystartade företag.*

Fastighetsägare i Järva ideell förening (nedan Föreningen) har genom annons som skickades den 2 december 2011 till Europeiska kommissionen för publicering i EUT och i databasen TED påbörjat rubricerade upphandling avseende tjänster för fastighetsförvaltning.

Föreningen<sup>1</sup> är en ideell förening av hyresfastighetsägare, bostadsrättsföreningar och lokalfastighetsägare som är verksamma stadsdelarna i Akalla, Husby, Kista, Rinkeby, Tensta och Hjulsta i nordvästra Stockholms kommun (Järva). Tillsammans innehar föreningens medlemmar drygt 16.000 lägenheter. Dessa fördelar sig så att de av Stockholms kommun ägda bostads- och fastighetsföretag som ingår i Föreningen innehar den dominerande andelen lägenheter och lokaler och finansierar till huvuddel Föreningens verksamhet.

Upphandlingen, som enligt punkten SF1 i underlaget ”... omfattar tillsyn, skötsel och felavhjälpande underhåll i form av yttre städning, markskötsel och vinterväghållning i enlighet med beskrivningar och gränsdragningslista för tekniska tjänster”, har enligt punkten SF0 i samma underlag utlysts för att genomföras enligt LOU. Enligt punkten IV.1.1. i annonsen om upphandling ska upphandlingen handläggas som ett öppet förfarande, enligt de direktivstyrda bestämmelser som finns införda i 1-14 kap. LOU.

Av punkten UF3.512 i underlaget framgår under rubriken ”Krav på resursbas” bl.a. följande:

*”Omsättningen under det senaste verksamhetsåret skall uppgå till lägst 10 miljoner kronor. [Föreningen] kontrollerar denna uppgift genom UC”.*

Någon alternativ möjlighet för leverantörer att visa att de uppfyller det ovan beskrivna omsättningskravet, än genom Föreningens kontroll med Bankernas Upplysningscentral (UC), anvisas inte i förfrågningsunderlaget.

Vid anbudstidens utgång, den 11 januari 2012 kl. 16.00, noterades totalt tio (10) inkomna anbud varav endast två upptogs för slutlig prövning och anbudsvärdering. I övriga åtta fall diskvalificerades anbudsgivarna, varför deras anbud aldrig upptogs för slutlig prövning och tilldelning av kontrakt.

Tilldelning beslutades den 9 mars 2012. Av meddelande om tilldelning samma dag framgår att Föreningen i åtminstone ett fall har beslutat att diskriminera en leverantör på den grunden att företaget, som var nystartat men ändå uppfyllde omsättningskravet,<sup>2</sup> inte var registrerat hos UC och således inte ansågs ha visat att omsättningskravet var uppfyllt.

<sup>1</sup> Föreningen Fastighetsägare i Järva, med org.nr. 802437-2677, bildades den 4 juni 2007 och registrerades i Bolagsregistret den 21 juni samma år. med syfte bl.a. att i samarbete utveckla ett långsiktigt trygghetsarbete och att höja områdets anseende och status i omvärlden. Föreningens medlemmar är de av Stockholms kommun indirekt (genom holdingbolaget Stockholms stadshus AB) helägda bostads- och fastighetsbolagen AB Familjebostäder, AB Stockholmshem, AB Svenska Bostäder, Micasa Fastigheter i Stockholm AB och Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB) samt de privata företagen HSB Stockholm (ek.för.), Einar Mattsson Fastighetsaktiebolag, Byggnadsfirma Olov Lindgren AB, Förvaltningsaktiebolaget Teoge, Broadgate & Stendörren Fastigheter AB, Storholmen Förvaltning AB, Fast Partner AB samt Tornet Bostäder Stockholm AB. Därjämte är Stockholms Kooperativa Bostadsförening, kooperativ hyresrättsförening (SKB) samt 14 lokala bostadsrättsföreningar medlemmar i Föreningen. Föreningen finansieras genom en medlemsavgift, 1 000 kronor/år samt genom serviceavgift på antingen 100 kronor (för bostadsrättsföreningarna) eller 200 kronor (för hyresfastigheterna) per lägenhet/år. För lokalfastighetsägare utgör medlemsavgiften 5 kronor per kvadratmeter/år eller enligt separata förhandlingar.

<sup>2</sup> Se intyg, Revisors rapport, av den 19 mars 2012, utfärdad av auktoriserade revisorn Mattias Kjellman vid Deloitte & Touche.

Det således diskvalificerade företagens anbud var omkring 800.000 kronor billigare än det anbud som sedermera antogs av Föreningen. Av tilldelningsmeddelandet framgår bl.a. följande motivering:

*”Kreditupplysning tagen 2012-01-18 vid Upplysningscentralen (UC) visade ingen omsättning för det senaste verksamhetsåret. Någon bedömning av om ni uppfyller kravet på resursbas har således inte gått att göra”.*

Med ledning av i upphandlingen inkomna anbud kan det s.k. kontraktsvärdet uppskattas till c:a 9 miljoner kronor.

Förvaltningsrätten i Stockholm har i dom den 25 maj 2012 angivit att ”föreningen på ett sätt som diskriminerar ett [...] nystartat företag, inte gjort erforderlig individuell bedömning av [anbudsgivarens] resursbas”. Det av Föreningen tillämpade förfarandet att enbart styrka omsättningskravet genom kontroll med UC konstaterades således strida mot LOU.<sup>3</sup>

### Gällande rätt

Offentlig upphandling som har påbörjats efter den 31 december 2007<sup>4</sup> regleras genom lagen (2007:1091) om offentlig upphandling – LOU. Bestämmelserna innefattar bl.a. en implementering av Europeiska rådets och parlamentets direktiv (2004/18/EG) av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster (det s.k. klassiska upphandlingsdirektivet).<sup>5</sup>

Lagens bestämmelser är, såvitt något undantag inte anger motsatsen, tillämpliga på ”kontrakt med ekonomiska villkor” av byggtreprenader, varor eller tjänster som ingår mellan s.k. *upphandlande myndigheter* och från dessa fristående fysiska eller juridiska personer. Med *upphandlande myndighet* avses i lagen förutom myndigheter och beslutande församlingar i kommuner och landsting, även exempelvis föreningar av företag eller myndigheter som omfattas av lagens reglering (offentligt styrda organ) och som bl.a. är finansierade av sådana organ.<sup>6</sup> Det tidigare begreppet ”upphandlande enhet” har därigenom mönstrats ut från LOU:s tillämpningsområde.<sup>7</sup> Tillsynsmyndighet för offentlig upphandling är numera Konkurrensverket.<sup>8</sup>

Skyldighet att följa LOU åvilar även s.k. *inköpscentraler*, varmed avses upphandlande myndigheter som med stöd av 4 kap. 22 § LOU ingår ramavtal om anskaffning av bl.a. tjänster som är avsedda för andra upphandlande myndigheter eller medverkar vid en offentlig upphandling i egenskap av ombud åt flera upphandlande myndigheter.<sup>9</sup>

Enligt 1 kap. 9 § LOU gäller som huvudregel att upphandlande myndigheter ska behandla förekommande leverantörer likvärdigt och icke-diskriminerande samt genomföra sina offentliga upphandlingar på ett öppet och förutsägbart sätt. Anbudssökande och anbud ska behandlas utan ovidkommande hänsyn. Syftet med regleringen är bland annat att säkerställa den lagliga efterlevnaden

<sup>3</sup> Se Förvaltningsrätten i Stockholm, dom av den 28 maj 2012 i mål 5812-12. Domen som i övrigt innebär avslag på överprövningsansökan av andra skäl, har ännu inte vunnit laga kraft. För närvarande prövas målet av Kammarrätten i Stockholm med mål nr. 3646-12.

<sup>4</sup> Se övergångsbestämmelserna i lagen (2007:1093) om upphävande av lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

<sup>5</sup> För närvarande regleras offentlig upphandling av tjänster genom Europeiska rådets och parlamentets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster (det s.k. klassiskaupphandlingsdirektivet) vilket trädde i kraft med för medlemsstaterna bindande s.k. direkt effekt per den 1 februari 2006. I Sverige har direktivet numera införlivats genom lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Äldre gemenskapsrättslig reglering avseende tjänster, vilken har legat till grund för den tidigare lagen (1992:1528) om offentligt upphandling, återfanns i bl.a. Europeiska rådets direktiv 92/50/EG av den 18 juni 1992 om samordning av förfarandena vid upphandling av tjänster (tjänsteupphandlingsdirektivet).

<sup>6</sup> Se 2 kap. 12 och 19 §§ LOU jämförd med 1 kap. 2 § samma lag.

<sup>7</sup> I LOU (2007 års lag) benämns myndigheter och andra upphandlingsskyldiga organ inom den klassiska sektorn (således även kommunala företag eller *offentligt styrda organ*) med en gemensam term som *upphandlande myndigheter*. Termen *upphandlande enheter* är från och med den 1 januari 2008 enbart förbehållet organ verksamma inom de s.k. försörjningssektorerna – jfr. lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

<sup>8</sup> Från och med den första september 2007 övergick tillsynsansvaret över den offentliga upphandlingen från dåvarande Nämnden för offentlig upphandling (NOU) till Konkurrensverket.

<sup>9</sup> Se 4 kap. 22 § LOU jämförd med 2 kap. 9 a § samma lag.

av EU-fördragens grundläggande bestämmelser om etableringsfrihet och fri rörlighet av tjänster.<sup>10</sup> Regelverket är utformat bl.a. i syfte att försvåra möjligheterna att vid offentlig anskaffning gynna eller missgynna vissa leverantörer på ett obehörigt och därmed konkurrenssnedvridande sätt. Bestämmelserna medför också att skattebetalarna på sikt skyddas mot onödigt höga kostnader.

Tjänster för fastighetsförvaltning (CPV 77314000, 77311000, 90611000 och 90900000).<sup>11</sup> utgör s.k. A-tjänster, kategori 14 enligt bilaga 2 till LOU. Om tjänsternas sammanlagda upphandlingsvärde<sup>12</sup> överstiger tröskelvärdet 1.897.540 kronor<sup>13</sup> ska upphandlingen därför handläggas med iakttagande av de av EU-direktiv styrda bestämmelserna i 1 kap. – 14 kap. LOU; normalt genom ett öppet eller ett selektivt upphandlingsförfarande.<sup>14</sup>

Frågan om grunderna för vilka anbud som skall antas är central för syftet att uppnå en icke diskriminerande upphandling. Grundläggande principer för hur handläggningen ska gå till är bland annat det klassiska upphandlingsdirektivets och ytterst EU-fördragets krav på bland annat *likabehandling och icke-diskriminering, öppenhet (transparens)* samt *proportionalitet*, vilka för svenskt vidkommande även finns införda i 1 kap. 9 § LOU.<sup>15</sup> Bestämmelsernas huvudsakliga syfte är att säkra att offentlig upphandling sker genom en effektiv konkurrens och att leverantörer och deras ansökningar och anbud behandlas lika, utan ovidkommande hänsyn (likhetsprincipen) samt att anskaffningen sker under öppna och förutsebara former (transparensprincipen)<sup>16</sup>. Uppställda krav ska vidare vara proportionella och relevanta i förhållande till det behov som ska täckas med upphandlingen (proportionalitetsprincipen).

Tänkbara leverantörer till den offentliga sektorn ska ha möjlighet att delta i och få sina anbudsansökningar eller anbud prövade på lika och förutsägbara villkor. Förekommande krav och villkor för anbudsgivningen ska därför vara kvantitativa och tydligt avfattade<sup>17</sup>, så att det för berörda leverantörer klart framgår vad som avses med dessa och hur villkoren kommer att tolkas i samband med bl.a. kvalifikationsbedömning och anbudsvärdering.

<sup>10</sup> Principerna om fri etablering och rörlighet av tjänster framgår av bl.a. art. 49 och 56 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), tidigare art. 43 och 49 EG.

<sup>11</sup> Se förteckningen av CPV-tjänster i bilaga II till Kommissionens förordning (EG) nr 213/2008 av den 28 november 2007 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2195/2002 om en gemensam terminologi vid offentlig upphandling (CPV) samt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG respektive 2004/18/EG om förfaranden vid offentlig upphandling, när det gäller revidering av CPV.

<sup>12</sup> Om ett upphandlingskontrakt avseende tjänster inom den klassiska sektorn inte anger något totalpris ska värdet enligt 3 kap. 2 § LOU beräknas till det fulla värdet av tjänsterna under kontraktets löptid om denna är högst 48 månader och till månadsvärdet multiplicerat med talet 48, om löptiden är längre eller om kontraktet löper på obestämd tid. Vid beräkningen ska enligt 3 § samma kapitel options- och förlängningsklausuler beaktas som om de utnyttjats.

<sup>13</sup> Vad som vid varje tidpunkt utgör gällande *tröskelvärdet* fastställs av EU-kommissionen och tillkännages enligt 3 kap. 1 § LOU löpande av regeringen i Svensk författningssamling Tillkännagivande ska ske angivet till exakt belopp i euro och svenska kronor. Tröskelvärdet för upphandling av bl.a. A-tjänster inom den klassiska sektorn uppgår, om den upphandlande myndigheten inte är en central civil statlig myndighet (se Bilaga IV till det klassiska upphandlingsdirektivet) till 200.000 euro eller 1.897.540 svenska kronor – se vidare Europeiska kommissionens förordning (1422/2007/EG) av den 4 december 2007 om ändring av europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG och 2004/18/EG avseende de tröskelvärden som ska tillämpas vid upphandlingsförfaranden samt regeringens tillkännagivande (2011:1575) av tröskelvärden vid offentlig upphandling.

<sup>14</sup> Se 4 kap. 1 § LOU.

<sup>15</sup> Se EU-domstolens beslut av den 3 december 2001 i mål C-59/00, *Vestergaard*, REG 2001, s. I-9505, se även domstolens dom av den 13 oktober 2005 i mål C-458/03, *Parking Brixen*, REG 2005, s. I-5397, av vilka framgår giltigheten av den centrala EU-rättens principer, även utanför upphandlingsdirektivets direkta tillämpningsområde.

<sup>16</sup> I äldre rättslig doktrin (Hentze och Sylvéns lagbokkommentar, upplaga 1:2, sid 15f - den blå utgåvan) definieras kravet på transparens och öppenhet på följande sätt: ”Med *transparens* förstås främst skyldigheten för den upphandlande enheten att lämna information om upphandlingar och det praktiska tillvägagångssättet vid dessa samt rättigheter för leverantörer att få tillgång till denna information så att de i förväg känner till vilka rättigheter och skyldigheter som föreligger. Vilka åtgärder en upphandlande enhet kommer att vidta under upphandlingsprocessen, skall således vara förutsebara för leverantörerna.” Vidare anges i anslutning till frågan om skall-krav bl.a. följande: ”Samtliga krav som ställs på det som skall upphandlas skall finnas med i förfrågningsunderlaget.” ... ”Det är normalt inte tillåtet att under upphandlingens gång tillföra eller dra ifrån krav. När förhandlingar är tillåtna kan sådana förändringar ske som inte anses vara av väsentlig karaktär. Kvalitet, prestanda m.m. som inte efterfrågas i förfrågningsunderlaget får inte värderas vid prövningen och kan inte heller väga upp en brist i anbudet. Om den upphandlande enheten under upphandlingens gång skaffar sig kunskap som ger vi d handen att nya krav bör ställas, måste enheten avbryta upphandlingen och göra om den. Det skall framgå av förfrågningsunderlaget vilka krav som måste uppfyllas för att anbudet skall kunna antas (skall-krav).”

<sup>17</sup> Se EU-domstolens dom av den 12 december 2002 i mål C-470/99, *Universale Bau*, REG 2002, s. I-11617.

Fråga om vilka bevis som får krävas att leverantörer styrker sina kvalifikationer att delta med anbud i samband med upphandling av bl.a. A-tjänster över tröskelvärdet regleras i 11 kap. LOU. Enligt 11 kap. 2 § LOU får en upphandlande myndighet ställa krav på en lägsta nivå för bl.a. anbudsgivares ekonomiska kapacitet. Dessa krav ska överensstämja med bestämmelserna i 7-13 §§, samma lag. Omfattningen av den information som avses i 11 kap. 7-13 §§ LOU samt de lägsta nivåerna för den kapacitet som krävs för ett visst kontrakt ska ha samband med kontraktets föremålet och stå i proportion till detta. De krav på kapacitet som ställs upp ska vidare framgå av annonsen om upphandling.

Enligt 11 kap. 7 § LOU kan *bevis* på en leverantörs ekonomiska kapacitet utgöras av antingen (1) uppgift om företagets samlade omsättning och, i förekommande fall, omsättningen för det verksamhetsområde som upphandlingen gäller för de tre senaste verksamhetsåren eller den kortare tid under vilken verksamheten bedrivits, (2) balansräkningar eller utdrag ur dem<sup>18</sup>, eller (3) intyg från banker eller, i förekommande fall, bevis på relevant ansvarsförsäkring för verksamheten.

Den upphandlande myndigheten ska enligt 11 kap. 8 § LOU, i annonsen om upphandling eller i inbjudan att lämna anbud, ange vilken eller vilka av de i ovan nämnda handlingarna och uppgifterna som ska visas upp samt vilka andra handlingar som ska visas upp.

Av vägledande rättspraxis (RÅ 2005 ref. 47) framgår att förfaranden där upplysningar som inhämtas från ett kreditupplysningsföretag inte ensamt kan läggas till grund för att utesluta en leverantör från offentlig upphandling enligt LOU utan den upphandlande myndigheten måste även ha rutin för att genomföra en individuell bedömning av leverantörernas ekonomiska förhållanden.

Högsta förvaltningsdomstolen hänvisade härvid till bl.a. äldre lagförarbeten, (prop. 1993/94:78 s. 28) vilka ger uttryck för att en individuell bedömning ska genomföras i fråga om en anbudsgivare uppfyller för deltagande uppställda kvalifikationskrav, samt anförde bl.a. följande:

*"Av skälen för tilldelningsbeslutet framgår att [den upphandlande myndigheten] inte har gjort någon individuell bedömning av [leverantörsbolaget], utan grundat sitt ställningstagande på vad som framstår som ett inom [myndigheten] generellt tillämpligt beslut att från upphandling utesluta dem som UC klassificerat på visst vis. Detta förfaringsätt har i sin tur fått till följd att bolaget inte har haft möjlighet att med egen utredning bemöta de upplysningar kommunen inhämtat och det kreditomdöme UC lämnat (se också Hentze/Sylvén, Offentlig upphandling, Lagbokscommentaren 1998 s. 329). [Den upphandlande myndigheten] har därmed inte haft tillräckligt underlag för att göra en sådan individuell bedömning som krävs".<sup>19</sup>*

I anslutande praxis har bl.a. Kammarrätten i Jönköping i ett avgörande 2011<sup>20</sup> slagit fast att en bestämmelse om att anbudsgivarens kreditvärdighet skulle komma att inhämtas från ett affärs- och kreditupplysningsföretag strider mot principerna om likvärdighet och proportionalitet i 1 kap 9 § LOU "om det inte har angetts några alternativa möjligheter att visa finansiell och ekonomisk styrka". Kammarrätten ansåg att det inte kunde läggas den anbudsgivande leverantören till last att denne inte själv hade ingivit och till stöd för anbudet åberopat någon alternativ dokumentation till styrkande av att uppställda krav om företagets ekonomiska kapacitet var uppfyllda. Det kunde enligt kammarrättens mening inte krävas att anbudsgivaren själv skulle ha "förutsett att anbudet skulle komma att underkännas och därför efterfrågat alternativa sätt att visa finansiell och ekonomisk styrka", utan det måste också anges i förfrågningsunderlaget att man är öppen för sådan dokumentation.

## Yttrande

<sup>18</sup> En balansräkning eller utdrag ur den behöver dock endast visas upp om den ska offentliggöras enligt lagstiftningen i det land där leverantören är hemmahörande, se 11 kap. 8 §, andra meningen LOU.

<sup>19</sup> Se Högsta förvaltningsdomstolens (dåvarande Regeringsrätten) dom av den 26 maj 2005 i mål 958-05, även publ. i RÅ 2005 ref. 47.

<sup>20</sup> Kammarrätten i Jönköping dom av den 14 januari 2011 i mål nr. 2808-10.

Föreningen har beretts tillfälle att yttra sig över en promemoria med en preliminär bedömning som upprättats i ärendet, utan att inom anvisad tid inkomma med något svar.

### Bedömning

Konkurrenskommissionen är en oberoende expertgrupp som uppmärksammar och motverkar fall där offentliga organ genom överträdelse av lag, genom subventioner eller genom att blanda samman myndighetsutövning med annan verksamhet snedvrider konkurrensen.

Föreningen utgör antingen ett offentligt styrt organ eller en inköpscentral och är såsom upphandlande myndighet skyldig att följa vid varje tidpunkt gällande upphandlingsbestämmelser.

Den i ärendet aktuella upphandlingen avseende tjänster för fastighetsförvaltning m.m. har påbörjats i mars 2012 och avser tillhandahållande av A-tjänster till ett värde som väsentligt överstiger gällande tröskelvärde. De på EU-direktiv grundade bestämmelser som finns införda i 1–14 kap. LOU ska därför tillämpas. Upphandlingen är dessutom utlyst i enlighet med LOU:s bestämmelser för öppet förfarande.

Enligt LOU och grundläggande gemenskapsrätt följer av de i 1 kap. 9 § LOU inskrivna kraven på bl.a. likabehandling och icke-diskriminering att en leverantör inte får diskrimineras från deltagande vid offentlig upphandling enbart av det skälet att det är fråga om ett nystartat företag. Annat förhållande hade riskerat motverkat möjligheten till nyetablering av företag över gränserna vid den offentliga handeln, och således strida mot primärrättens principer om fri etablering och rörlighet av tjänster inom Europeiska unionen.

Av det i samma bestämmelse inskrivna kravet på förutsägbarhet (transparens) följer att leverantörer, innan de lägger ned arbete och pengar på att lämna anbud, rimligen ska kunna förutsäga hur deras anbud kommer tas emot och behandlas av den upphandlande myndigheten. I enlighet med detta har det i 11 kap. LOU införts bestämmelser om att den upphandlande myndigheten ska ange i förväg vilken eller vilka handlingar och uppgifter som leverantörerna har att visa upp till styrkande av att de uppfyller för anbudsgivning ställda kvalifikationskrav. Det kan således inte överlämnas till leverantörerna att själva spekulera i vilken bevisning som kan krävas av dem i fråga om sin ekonomiska kapacitet, eller till de upphandlande myndigheterna att godtyckligt förkasta anbud på den grunden att anbudsgivare vid bedömning i efterhand inte har ansetts visa hur de uppfyller för deltagandet uppställda kvalifikationskrav.

Av anslutande svensk, nationell rättspraxis framgår vidare att den upphandlande myndigheten måste genomföra en individuell bedömning av varje leverantör i fråga om ekonomisk kapacitet. Det har härvid inte ansetts tillräckligt att myndigheten grundar sitt ställningstagande på egeninhämtade omdömen från UC där leverantörerna har klassificerats på visst vis.

Om myndigheten inte har anvisat några alternativa möjligheter för leverantörer att visa sin finansiella och ekonomiska styrka kan det med stöd av bl.a. föreskriften i 11 kap. 8 § LOU heller inte läggas anbudsgivare till last att sådan information inte har lämnats i samband med anbudet.

Genom att utforma de aktuella anbudsförutsättningarna så att det i punkten UF3.512 i underlaget angivna omsättningskravet endast kan visas genom att Föreningen kontrollerar anbudsgivarnas omsättning uppgift genom UC har Föreningen således brustit i fråga om likabehandling och förutsebarhet.

Den aktuella upphandlingens handläggning strider härmed mot LOU och det bakomliggande klassiska upphandlingsdirektivet (2004/18/EG) jämte EU-fördragets grundläggande bestämmelser om etableringsfrihet och fri rörlighet av tjänster. Konkurrensen har således kommit att snedvridas på den aktuella marknaden av tjänster för fastighetsservice m.m.