YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

18 päivänä joulukuuta 2007 *

Asiassa C-532/03,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 19.12.2003,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään K. Wiedner ja X. Lewis, avustajanaan J. Flynn, QC, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Irlanti, asiamiehenään D. O'Hagan, avustajinaan A. Collins, SC, ja E. Regan, SC, sekä barrister C. O'Toole, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

jota tukee

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään H. G. Sevenster, C. Wissels ja P. van Ginneken,

väliintulijana,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, G. Arestis (esittelevä tuomari) ja U. Lõhmus sekä tuomarit J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J. Makarczyk, M. Ilešič, J. Malenovský ja J. Klučka,

julkisasiamies: C. Stix-Hackl,
kirjaaja: hallintovirkamies K. Sztranc-Sławiczek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 4.4.2006 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 14.9.2006 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Irlanti ei ole noudattanut EY 43 ja EY 49 artiklan ja yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden mukaisia velvoitteitaan, koska se on sallinut sen, että Dublin City Council (jäljempänä DCC), joka on Dublin Corporation Fire Brigaden seuraaja, tarjoaa sairaankuljetuspalveluja ilman, että Eastern Regional Health Authority, aiemmalta nimeltään Eastern Health Board (jäljempänä terveydenhuoltoviranomaiset), olisi julkaissut tästä hankinnasta ilmoitusta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön säännöstö

2 Julkisia palveluhankintoja koskevat säännökset ovat julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18.6.1992 annetussa neuvoston direktiivissä 92/50/ETY (EYVL L 209, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 13.10.1997 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/52/EY (EYVL L 328, s. 1; jäljempänä direktiivi 92/50). Direktiivin 92/50 1 artiklan a kohdassa säädetään muun muassa, että julkisia palveluhankintoja koskevilla sopimuksilla tarkoitetaan rahallista vastiketta vastaan tehtyjä kirjallisia sopimuksia, jotka on tehty palvelujen suorittajan ja hankintaviranomaisen kesken.

Kansallinen säännöstö

3 Vuonna 1953 annetun, kansallista terveydenhuoltojärjestelmää (Health Act 1953) koskevan lain, siinä versiossaan, joka oli voimassa vuonna 1999 ja jota sovelletaan tähän riitaan (jäljempänä terveydenhuoltolaki), 65 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Jollei ministerin yleisohjeissa muuta säädetä, terveysviranomaiset voivat niillä ehdoilla ja edellytyksillä, jotka ne katsovat soveliaiksi, myöntää yksikölle, joka suorittaa palvelun tai tarjoutuu suorittamaan palvelua, joka on jonkin sellaisen palvelun kaltainen, jota terveysviranomainen voi suorittaa tai voi täydentää sitä, tukea yhdessä tai useissa seuraavista muodoista:

a) korvaamalla yksikölle syntyneitä kustannuksia."

4 Terveydenhuoltolain 57 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Terveydenhuoltoyksikkö voi tehdä sopimuksia hankkiakseen potilaiden kuljettamisessa tarvittavat ambulanssit tai muut kuljetusvälineet – –"

5 Palotoimesta vuonna 1981 annetun lain (Fire Services Act 1981, jäljempänä palotoimea koskeva laki) 25 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Paloviranomaiset voivat suorittaa kaikki sellaiset hätätoimenpiteet, jotka ne katsovat tarpeellisiksi, riippumatta siitä, onko olemassa palovaara, tai osallistua niihin ja ryhtyä toimiin henkilöiden pelastamiseksi tai esineiden suojelemiseksi."

6 Palotoimea koskevan lain 9 §:n 1 momentin a kohdassa säädetään, että paloviranomaisena tätä lakia sovellettaessa pidetään "the council of a countya".

Kanteen taustalla olevat tosiseikat ja oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

7 DCC, joka vastaa Dublinissa tarjottavista pelastuspalveluista, tarjoaa sairaankuljetuspalveluja terveydenhuoltoviranomaisten toimivaltaan kuuluvan alueen osalla, muun muassa Dublinin kaupungissa. Vuoteen 1960 asti se huolehti tämän palvelun tarjoamisesta terveydenhuoltoviranomaisena, ja sen jälkeen paikallisviranomaisena vastaten pysyvästi pelastustoimesta.

8 East Coast Area Health Board, joka on terveydenhuoltoviranomaisista erillinen terveydenhuoltoalan toimivaltainen yksikkö ja joka harjoittaa toimintaansa näiden viranomaisten antaman valtuutuksen nojalla, maksaa terveydenhuoltolain 65 §:n nojalla ja osallistuakseen sairaankuljetuspalvelujen tarjoamisen rahoittamiseen DCC:lle vuosimaksuja, joiden lopullisesta määrästä päätetään viimeksi mainitun ja kyseisen yksikön välisissä neuvotteluissa. Tämä määrä vastaa osaa niistä kustannuksista, joita DCC:lle aiheutuu kyseisten palvelujen tarjoamisesta.

9 Eastern Health Board ja Dublin Corporation Fire Brigade laativat vuoden 1998 kesäkuussa sairaankuljetuspalvelujen tarjoamista koskevan sopimusluonnoksen. Vuoden 2003 alussa, eli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymistä vastaavana ajankohtana, kyseinen luonnos sisälsi näiden kahden yksikön väliset rahoitustavat, ja siinä tehtiin katsaus tähän luonnokseen liittyvien julkisten kustannusten hoitoon.

10 Tästä sopimusluonnoksesta tehtiin komissioon kantelu, jossa väitettiin, että siitä olisi pitänyt julkaista ilmoitus direktiivissä 92/50 asetettujen edellytysten mukaisesti. Komission ja Irlannin viranomaisten välillä käytiin kirjeenvaihtoa sen selvittämiseksi, oliko olemassa sopimus, johon olisi voitu soveltaa julkaisemisvelvollisuutta.

11 Koska komissio katsoi, että sairaankuljetuspalvelujen tarjoaminen terveydenhuoltoviranomaisille sellaisen sopimuksen perusteella, joka oli tehty julkaisematta ilmoitusta, on EY 43 ja EY 49 artiklan määräysten vastaista, se aloitti EY 226 artiklassa tarkoitetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn.

12 Sen jälkeen kun komissio oli osoittanut Irlannille virallisen huomautuksen kehottaen tätä esittämään huomautuksensa, komissio osoitti tälle 17.12.2002 perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä jäsenvaltiota toteuttamaan lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa lausunnon tiedoksisaannista.

13 Koska komissio katsoi, ettei Irlannin perusteltuun lausuntoon antama vastaus ollut tyydyttävä, se päätti nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

14 Komissio väittää, että järjestelyllä, jonka mukaisesti DCC tarjoaa sairaankuljetuspalveluja, joista ei ole julkaistu minkäänlaista ilmoitusta, terveydenhuoltoviran-

omaisten kanssa tehdyn sopimuksen perusteella, rikotaan EY 43 ja EY 49 artiklaa sekä yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita.

15 Komissio katsoo, että koska kirjallista sopimusta ei ole, tällaisten palvelujen tarjoaminen ei kuulu direktiivin 92/50 soveltamisalaan. Kyseistä järjestelmää on kuitenkin tarkasteltava pitäen silmällä perusvapauksia ja yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita, joihin kuuluu avoimuusperiaate.

16 Komissio viittaa yhdistetyissä asioissa 27/86–29/86, CEI ja Bellini, 9.7.1987 annettuun tuomioon (Kok. 1987, s. 3347) ja väittää, että yhteisön oikeutta sovelletaan kokonaisuudessaan tilanteisiin, jotka eivät kuulu julkisia hankintasopimuksia koskevien direktiivien soveltamisalaan. Se lisää, että asiassa C-324/98, Telaustria ja Telefonadress, 7.12.2000 annetun tuomion (Kok. 2000, s. I-10745) 60–62 kohdan mukaan yhdenvertaiseen kohteluun liittyvien EY:n perustamissopimuksen sääntöjen noudattaminen yleensä ja kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon periaatteen noudattaminen erityisesti edellyttää avoimuusvelvollisuutta, minkä ansiosta palvelusopimusten tekeminen avautuu kilpailulle ja niitä koskevien tekomenettelyiden puolueettomuutta voidaan valvoa.

17 Komissio katsoo tältä osin, että edellä esitettyjä lausumia voidaan soveltaa sairaankuljetuspalveluihin. Se väittää DCC:n tarjoavan tällaisia palveluja vastiketta vastaan terveydenhuoltoviranomaisten aloitteesta. Viimeksi mainittu toimii nimittäin aktiivisesti, kun se tarkistaa, että tarjotut palvelut täyttävät sen asettamat edellytykset ja kun se valvoo niistä vastikkeeksi maksamaansa määrää. Komissio toteaa myös, että terveydenhuoltoviranomaiset näyttävät korvaavan DCC:lle lähestulkoon kaikki näiden palvelujen tarjoamisesta aiheutuvat kustannukset.

18 Irlanti kiistää väitteen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä.

19 Tämä jäsenvaltio on istunnossa täsmentänyt, että tässä riidassa on kyse kiireellisestä sairaankuljetuksesta ja ensihoidosta (mobile emergency medical service), jotka on tarjottava julkisena palveluna. Se väittää, että komissio ei ole näyttänyt toteen, että DCC suorittaa sairaankuljetuspalvelut terveydenhuoltoviranomaisten aloitteesta, eikä osoittanut, että viimeksi mainitun ja DCC:n välinen sopimus olisi "julkinen hankintasopimus".

20 Irlanti toteaa näiden palvelujen rahoituksesta, että terveydenhuoltoviranomaiset osallistuvat siihen harjoittaessaan toimintaansa terveydenhuoltolain säännösten mukaisesti ja että ne maksavat vain osan DCC:lle aiheutuvista menoista. Tässä tapauksessa palveluilla ei ole määrättyä hintaa, ja terveydenhuoltoviranomaiset yrittävät valvoa tai rajoittaa sitä määrää, jonka ne lain mukaan saavat maksaa DCC:lle osallistuessaan kyseisistä palveluista aiheutuviin kustannuksiin.

21 Irlanti väittää, että palotoimea koskevan lain 25 §:llä DCC:lle annetaan nimenomaisia lakiin perustuvia valtuuksia tarjota sairaankuljetuspalveluja. Viimeksi mainittu on suorittanut tätä palvelua paikallisviranomaisena, joka kansallisen oikeuden perusteella on myös paloviranomainen.

22 Irlannin mukaan siitä, että sairaankuljetuspalvelut ja palotoimi on keskitetty yhdelle ja samalle julkisoikeudelliselle yksikölle, on etua kansanterveyden ja yleisen turvallisuuden kannalta katsoen, sillä kaikki sairaankuljetusten ja palotoimen piirissä työskentelevät henkilöt ovat saaneet ensiapukoulutuksen.

23 Irlanti toteaa lisäksi, että yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 263/86, Humbel, 27.9.1988 antaman tuomion (Kok. 1988, s. 5365) mukaan kyseiset direktiivin 92/50 liitteen 1 B soveltamisalaan kuuluvat palvelut eivät ole palveluja, joita yleensä tarjotaan vastiketta vastaan ja jotka tällä perusteella kuuluvat EY 43 ja EY 49 artiklan soveltamisalaan.

24 Irlanti toteaa mahdollisesta kansallisuuteen perustuvasta syrjinnästä, ettei sen kansallisessa oikeudessa kielletä muusta jäsenvaltiosta peräisin olevia sairaankuljetuspalvelujen tarjoajia sijoittautumasta Irlantiin tai tarjoamasta siellä palvelujaan.

25 Tuo jäsenvaltio katsoo nimittäin, että komissio ei ole tuonut esille yhtään sellaista palotoimea koskevan lain tai terveydenhuoltolain säännöstä, joka olisi suoraan tai välittömästi syrjivä. Irlanti tukeutuu tässä tapauksessa asiassa C-70/95, Sodemare ym., 17.6.1997 annettuun tuomioon (Kok. 1997, s. I-3395), jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastaista ollut se, että ainoastaan sellaiset yksityiset toimijat, jotka eivät tavoittele voittoa, saivat osallistua sellaisen sosiaalihuoltojärjestelmän toteuttamiseen, jolla pyrittiin vanhusten asuntoloiden käyttöön ottamiseen.

26 Irlanti lisää tähän, ettei EY 43 eikä EY 49 artiklaa voida soveltaa, koska kyseiset palvelut ovat "yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin tarjottavia palveluja" ja koska niiden julkinen rahoitus rajoittuu tarkoin siihen, mikä on tarpeen näistä palveluista aiheutuvien todellisten kustannusten kattamiseksi.

27 Alankomaiden kuningaskunta, joka on yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 15.6.2004 antamalla määräyksellä hyväksytty Irlannin vaatimuksia tukevaksi väliintulijaksi, väittää, että avoimuusperiaatetta ei sovelleta tilanteessa, jolla ei ole mitään liittymää sisämarkkinoihin, tässä tapauksessa palvelujen vapaaseen tarjoamiseen. Tämä jäsenvaltio väittää toissijaisesti, että vaikka yhteisöjen tuomioistuin katsoisikin, että avoimuusperiaatetta on noudatettava, silloin kun direktiiviä 92/50 ei voida soveltaa, on jäsenvaltioiden asiana määritellä käsite ilmoituksen asianmukainen laajuus.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

28 Aluksi on syytä todeta, että, kuten kannekirjelmän vaatimuksista ilmenee, nyt esillä oleva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne ei koske direktiivin 92/50 soveltamista vaan siinä kysytään, onko se, että DCC tarjoaa sairaankuljetuspalveluja ilman, että tästä hankinnasta olisi julkaistu ilmoitusta, perustamissopimuksen perustavanlaatuisten sääntöjen ja etenkin sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden, jotka vahvistetaan EY 43 ja EY 49 artiklassa, vastaista.

29 Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että siitä huolimatta, että jäsenvaltioilla on EY 10 artiklan perusteella velvollisuus auttaa komissiota täyttämään tehtävänsä, joka koostuu EY 211 artiklan mukaan muun muassa perustamissopimuksen määräysten sekä toimielinten sen nojalla antamien säännösten soveltamisen valvonnasta (asia C-494/01, komissio v. Irlanti, tuomio 26.4.2005, Kok. 2005, s. I-3331, 42 kohta), komission on jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta käsiteltäessä näytettävä toteen väitteensä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Sen on esitettävä yhteisöjen tuomioistuimelle tarvittavat tiedot, jotta tämä voi tarkistaa, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta, eikä komissio voi tällöin nojautua minkäänlaisiin olettamuksiin (ks. mm. asia 96/81, komissio v. Alankomaat, tuomio 25.5.1982, Kok. 1982, s. 1791, 6 kohta; asia C-404/00, komissio v. Espanja, tuomio 26.6.2003, Kok. 2003, s. I-6695, 26 kohta ja asia C-135/05, komissio v. Italia, tuomio 26.4.2007, Kok. 2007, s. I-3475, 26 kohta).

30 Komissio väittää, että DCC:n ja terveydenhuoltoviranomaisten välisen sopimuksen, josta ei ole julkaistu ilmoitusta, voimassa pitämisellä rikotaan perustamissopimuksen sääntöjä ja näin ollen yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita, etenkin avoimuusperiaatetta.

31 Komissio toteaa väitteensä tueksi, että vaikka sellaista kirjallista sopimusta ei ole, jossa eriteltäisiin ne tavat, joilla DCC:n on tarjottava palvelut, 19.9.2002 päivättyyn kirjeeseen liitetystä kirjeenvaihdosta ilmenee, että osapuolet ovat tutkineet näiden

palvelujen laajuuden ja niiden korvaamista koskevat periaatteet ja vahvistaneet ne vuoden 1998 kesäkuun aikana tehdyssä sopimusluonnoksessa. DCC:n rahoituksesta vastuussa oleva henkilö on eräässä 15.1.1999 päivätyssä, 19.9.2002 päivättyyn kirjeeseen liitetyssä kirjeessä todennut, että sairaankuljetuspalvelujen rahoittamista koskevissa neuvotteluissa oli kesäkuussa 1998 päädytty sopimukseen niistä menoista, jotka DCC tulevaisuudessa siirtäisi terveydenhuoltoviranomaisten maksettaviksi.

32 Komissio väittää olevan selvää, että DCC ja terveydenhuoltoviranomaiset ovat sopineet tekevänsä tarjottavien palvelujen tasoa koskevan sopimuksen ja että tällainen sopimus on tehty. Tämän vuoksi komissio katsoo, että DCC tarjoaa sairaankuljetuspalveluja terveydenhuoltoviranomaisten aloitteesta ja vastiketta vastaan.

33 Tässä suhteessa on syytä todeta asiakirjoista ilmenevän, että kansallisella lainsäädännöllä sekä terveydenhuoltoviranomaiset että DCC valtuutetaan tarjoamaan sairaankuljetuspalveluja. Palotoimea koskevan lain 25 §:n mukaan paloviranomaiset voivat suorittaa kaikki kiireelliset toimenpiteet siitä riippumatta, onko olemassa palovaara, tai osallistua niihin ja ryhtyä näin ollen tämän toiminnan kannalta soveliaiksi katsomiinsa toimiin henkilöiden pelastamiseksi tai esineiden suojelemiseksi. Tämän saman lain 9 §:n mukaan DCC:n kaltainen paikallisviranomainen on näin paloviranomainen.

34 DCC suoritti vuodesta 1899 vuoteen 1960 sairaankuljetuspalvelut terveydenhuoltoviranomaisena. Tämän jälkeen se on toiminut paikallisviranomaisena ja on palotoimea koskevan lain 25 §:n nojalla tarjonnut kyseisiä palveluja pysyvänä palotoimena.

35 Näin ollen ei voida pitää mahdottomana, että DCC tarjoaa näitä palveluja yleisölle käyttämällä omaa, suoraan lakiin perustuvaa toimivaltaansa ja käyttämällä omia varojaan, vaikka se saakin tähän tarkoitukseen terveydenhuoltoviranomaisten maksamaa tukea, joka kattaa osan näistä palveluista aiheutuvista kustannuksista.

36 Tältä osin on todettava, että kuten tämän tuomion 29 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, komission on nyt esillä olevassa asiassa esitettävä yhteisöjen tuomioistuimelle tarvittavat tiedot, jotta tämä voi tarkistaa, onko asiassa kyse julkisesta hankintasopimuksesta, eikä komissio voi tällöin tältä osin nojautua minkäänlaisiin olettamuksiin.

37 Komission lausumat ja esitetyt asiakirjat eivät osoita, että julkinen hankintasopimus olisi olemassa, koska ei voida pitää mahdottomana, että DCC tarjoaa sairaankuljetuspalveluja käyttämällä omaa, suoraan lakiin perustuvaa toimivaltaansa. Pelkästään siitä, että kahden julkisen yksikön välillä on tällaisia palveluja koskeva rahoitusjärjestely, ei aiheudu, että kyseiset palvelujen suoritukset perustuisivat julkiseen hankintasopimukseen, jota olisi arvioitava perustamissopimuksen perustavanlaatuisten sääntöjen perusteella.

38 Koska komissio ei ole näyttänyt toteen, että Irlanti olisi jättänyt noudattamatta sillä perustamissopimuksen perusteella olevat jäsenyysvelvoitteensa, nyt esillä oleva kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

39 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Irlanti on vaatinut komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Euroopan yhteisöjen komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset