Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

18 päivänä kesäkuuta 2020*

Ennakkoratkaisupyyntö – Julkiset hankinnat – Direktiivi 2004/18/EY – 1 artiklan 2 kohdan a alakohta – Kuljetuspalveluja koskevat julkiset hankinnat – Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä ja tarjoamista Suomen oikeudessa tarkoitetun niin sanotun vastuukuntamallin perusteella koskeva kuntien välinen yhteistoimintasopimus – Palvelujen järjestämisvastuiden siirtäminen yhdelle kyseessä olevan yhteistoiminta-alueen kunnista – In house -sopimus – Kuljetuspalvelujen hankkiminen vastuukunnan kokonaan omistamalta yhtiöltä ilman kilpailuttamista

Asiassa C-328/19,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka korkein hallinto-oikeus (Suomi) on esittänyt 15.4.2019 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 19.4.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa, jonka on pannut vireille

Porin kaupunki,

Porin Linjat Oy:n ja

Lyttylän Liikenne Oy:n

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Vilaras sekä tuomarit S. Rodin, D. Šváby (esittelevä tuomari), K. Jürimäe ja N. Piçarra,

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Porin kaupunki, edustajinaan A. Kuusniemi-Laine ja J. Lähde, asianajajat,

– Suomen hallitus, asiamiehinään J. Heliskoski ja M. Pere,

– Itävallan hallitus, asiamiehenään M. Fruhmann,

– Euroopan komissio, asiamiehinään M. Huttunen, P. Ondrůšek ja L. Haasbeek,

* Oikeudenkäyntikieli: suomi.

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/18/EY (EUVL 2004, L 134, s. 114) 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jonka on pannut vireille Porin kaupunki (Suomi) ja joka koskee sitä, että Porin kaupunki on hankkinut joukkoliikennepalveluja Porin Linjat Oy:ltä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2004/18

3 Direktiivin 2004/18 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”1. Tässä direktiivissä sovelletaan 2–15 kohdassa olevia määritelmiä.

2. a) ’Julkisia hankintoja koskevilla sopimuksilla’ tarkoitetaan rahallista vastiketta vastaan tehtyjä kirjallisia sopimuksia, jotka on tehty yhden tai useamman taloudellisen toimijan ja yhden tai useamman hankintaviranomaisen välillä ja joiden tarkoituksena on tässä direktiivissä tarkoitettu rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen.

– –

d) ’Julkisia palveluhankintoja koskevilla sopimuksilla’ tarkoitetaan muita kuin julkisia rakennusurakoita ja julkisia tavarahankintoja koskevia julkisia hankintasopimuksia, joiden kohteena on liitteessä II tarkoitettujen palvelujen suorittaminen.

– –”

Asetus (EY) N:o 1370/2007

4 Rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta 23.10.2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1370/2007 (EUVL 2007, L 315, s. 1) 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

– –

b) ’toimivaltaisella viranomaisella’ jäsenvaltion tai jäsenvaltioiden viranomaista tai viranomaisten ryhmittymää, jolla on valtuudet toimia julkisen henkilöliikenteen alalla tietyllä maantieteellisellä alueella, tai muuta elintä, jolle on annettu tällaiset valtuudet;

c) ’toimivaltaisella paikallisella viranomaisella’ toimivaltaista viranomaista, jonka maantieteellinen toimivalta-alue ei ole valtakunnallinen;

– –

j) ’sisäisellä liikenteenharjoittajalla’ oikeudellisesti erillistä yksikköä, joka on toimivaltaisen paikallisen viranomaisen, tai viranomaisten ryhmittymän tapauksessa vähintään yhden toimivaltaisen paikallisen viranomaisen, määräysvallassa vastaavalla tavalla kuin viranomaisen omat yksiköt;

– –”

5 Kyseisen asetuksen 5 artiklassa, jonka otsikko on ”Julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekeminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Julkisia palveluhankintoja koskevat sopimukset tehdään tässä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen mukaisesti. Palveluja koskevat hankintasopimukset ja julkisia palveluhankintoja koskevat sopimukset, sellaisena kuin ne on määritelty [vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivissä 2004/17/EY [(EUVL 2004, L 134, s. 1)] ja direktiivissä [2004/18], tehdään kuitenkin linja-autojen tai raitiovaunujen henkilöliikennepalvelujen osalta näissä direktiiveissä säädettyjen menettelyjen mukaisesti, sikäli kuin sopimukset eivät ole näissä direktiiveissä määriteltyjä palveluja koskevia käyttöoikeussopimuksia. Silloin, kun sopimukset tehdään direktiivin [2004/17] tai [2004/18] mukaisesti, tämän artiklan 2–6 kohdan säännöksiä ei sovelleta.

2. Toimivaltainen paikallinen viranomainen, riippumatta siitä, onko se integroituja julkisia henkilöliikennepalveluja tarjoava yksittäinen viranomainen tai viranomaisten ryhmittymä, voi päättää tarjota itse julkisia henkilöliikennepalveluja tai tehdä julkisia palveluhankintoja koskevia sopimuksia ilman tarjouskilpailua oikeudellisesti erillisen yksikön kanssa, joka on toimivaltaisen paikallisen viranomaisen, tai viranomaisten ryhmittymän tapauksessa vähintään yhden toimivaltaisen paikallisen viranomaisen, määräysvallassa vastaavalla tavalla kuin viranomaisen omat yksiköt, ellei tämä ole kiellettyä kansallisen lainsäädännön nojalla. Silloin, kun toimivaltainen paikallinen viranomainen tekee tällaisen päätöksen, sovelletaan seuraavia säännöksiä:

– –

b) Tämän kohdan soveltaminen edellyttää, että sisäisen liikenteenharjoittajan ja kaikkien yksiköiden, joihin kyseisellä liikenteenharjoittajalla on vähäistäkin vaikutusvaltaa, julkisten henkilöliikennepalvelujen harjoittamiseen liittyvä toiminta tapahtuu toimivaltaisen paikallisen viranomaisen alueella, siitä huolimatta, että toimintaan voi liittyä muita reittejä tai lisätoimintoja, jotka ulottuvat toisen toimivaltaisen paikallisen viranomaisen alueelle, ja että nämä liikkeenharjoittajat ja yksiköt eivät osallistu toimivaltaisen paikallisen viranomaisen toimivalta-alueen ulkopuolella järjestettyihin tarjouskilpailuihin.

– –”

Suomen oikeus

Julkisista hankinnoista annettu laki

6 Julkisista hankinnoista 30.3.2007 annetun lain (348/2007), jolla pannaan täytäntöön direktiivi 2004/18, 10 §:ssä säädetään, että kyseistä lakia ei sovelleta hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee siitä muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, jos hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoo yksikköä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja jos yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on.

Vuoden 1995 kuntalaki

7 Kuntalain (365/1995), joka annettiin 17.3.1995 (jäljempänä vuoden 1995 kuntalaki), 76 §:n 1 momentin mukaan kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Kyseisen lain 76 §:n 2 momentin mukaan kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta.

8 Mainitun lain 77 §:n 1 momentissa säädetään, että kunnan hoitaessa sopimuksen nojalla tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta voidaan sopia, että asianomaiset muut kunnat valitsevat osan jäsenistä ensiksi mainitun kunnan siihen toimielimeen, joka huolehtii tehtävästä.

Vuoden 2015 kuntalaki

9 Vuoden 1995 kuntalaki kumottiin 10.4.2015 annetulla kuntalailla (410/2015) (jäljempänä vuoden 2015 kuntalaki), joka tuli voimaan 1.5.2015.

10 Kyseisen lain 8 §:n mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa muun muassa järjestettävien palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta, niiden tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, kyseessä olevien palvelujen tuottamistavasta ja tuottamisen valvonnasta sekä asianomaiselle viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Lisäksi kunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.

11 Vuoden 2015 kuntalain 49 §:n mukaan kunnat ja kuntayhtymät voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä, ja tällaisen yhteistoiminnan muotoihin kuuluu muun muassa yhteinen toimielin. Kyseisen lain 50 §:n 2 momentissa säädetään muun muassa, että julkisista hankinnoista annettua lakia ei sovelleta kuntien yhteistoimintaan, jos yhteistoiminnassa on kyse mainitun lain 10 §:ssä tarkoitetulla tavalla kunnan tai kuntayhtymän hankinnasta sen sidosyksiköltä tai jos yhteistoimintaan ei muutoin sovelleta viimeksi mainittua lakia.

12 Vuoden 2015 kuntalain 50 §:n 1 momentissa säädetään, että jos kunta sopii kunnalle kuuluvan tehtävän järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle, siirtämiseen ei sovelleta julkisista hankinnoista annettua lakia.

13 Vuoden 2015 kuntalain 51 §:n 1 momentin mukaan ”vastuukunnaksi” kutsuttava kunta voi hoitaa tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta siten, että kunnilla on yhteinen toimielin, joka vastaa tehtävän hoitamisesta. Kunnat voivat sopia, että muut kunnat valitsevat osan yhteisen toimielimen jäsenistä.

14 Kyseisen lain 52 §:n 1 momentissa säädetään, että edellä 11 kohdassa mainitussa yhteistä toimielintä koskevassa sopimuksessa on sovittava muun muassa kyseisen toimielimen tehtävistä ja tarvittaessa kyseisen lain 8 §:ssä tarkoitetun järjestämisvastuun siirtymisestä, kyseisen toimielimen kokoonpanosta ja muiden kuntien oikeudesta valita sen jäseniä, kustannusten perusteista ja jakautumisesta sekä mainitun sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta.

Joukkoliikennelaki

15 Joukkoliikennelain (869/2009), joka annettiin 13.11.2009, sellaisena kuin se on muutettuna joukkoliikennelain muuttamisesta 9.12.2011 annetulla lailla (1219/2011) (jäljempänä joukkoliikennelaki), 12 §:n 3 momentin mukaan seudullinen kunnallinen viranomainen myöntää luvan yksinomaan toimivalta-alueellaan harjoitettavaan reittiliikenteeseen.

16 Joukkoliikennelain 4 §:n mukaan asetuksessa N:o 1370/2007 tarkoitetut tieliikenteen toimivaltaiset viranomaiset ovat velvollisia määrittämään toimivalta-alueensa joukkoliikenteen palvelutason. Säännöksellä velvoitetaan kyseiset viranomaiset toimimaan tarpeellisilta osin yhteistyössä keskenään sekä kuntien ja maakuntien liittojen kanssa palvelutason määrittelyn valmistelussa.

17 Mainitun lain 5 §:n 2 momentista ilmenee, että asetuksen N:o 1370/2007 mukaisesti harjoitetussa liikenteessä toimivaltaiset viranomaiset vastaavat palveluiden määrittelystä. Vastuu reittien ja aikataulujen suunnittelusta voi kuitenkin olla liikenteenharjoittajilla tai viranomaisilla tai jaettu niiden kesken.

18 Joukkoliikennelain 6 §:n mukaan toimivaltaisten viranomaisten tulee suunnitella joukkoliikenteen palvelut ensisijaisesti seudullisina tai alueellisina kokonaisuuksina toimivan joukkoliikenneverkon aikaansaamiseksi. Kyseiset viranomaiset toimivat joukkoliikennettä suunnitellessaan yhteistyössä toistensa ja muiden kuntien kanssa.

19 Kyseisen lain 14 §:n 4 momentin mukaan mainitut viranomaiset tekevät päätöksen siitä, että ne järjestävät toimivalta-alueensa tai sen osan joukkoliikennepalvelut asetuksen N:o 1370/2007 mukaisesti.

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista

20 Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 3.4.1987 annetun lain (380/1987) 3 §:n mukaan kuntien on huolehdittava vammaisille tarkoitettujen kuljetuspalvelujen järjestämisestä.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

21 Porin, Harjavallan, Kokemäen ja Ulvilan kaupungit sekä Nakkilan kunta (Suomi) sopivat 1.7.2012 voimaan tulleella yhteistoimintasopimuksella (jäljempänä joukkoliikenteen yhteistoimintasopimus) tiettyjen liikenteen järjestämiseen liittyvien tehtävien antamisesta Porin kaupungin hoidettavaksi toimivaltaisena paikallisena viranomaisena. Kyseisen sopimuksen osapuolina olevat kunnat hoitavat kyseiset tehtävät vuoden 1995 kuntalain 76 ja 77 §:n mukaisesti ja siten, että Porin kaupunki perustaa tätä tarkoitusta varten yhteisen toimielimen.

22 Porin seudun joukkoliikennelautakunta (jäljempänä joukkoliikennelautakunta), johon Porin kaupunki nimeää viisi jäsentä ja muut joukkoliikenteen yhteistoimintasopimuksen osapuolina olevista kunnista kukin yhden jäsenen, toimii Porin kaupungin paikallisliikenteen ja yksinomaan kyseisen sopimuksen osapuolien muodostamalla alueella harjoitettavan liikenteen toimivaltaisena viranomaisena. Joukkoliikennelautakunnan toimintaa ohjaa Porin kaupunginvaltuuston hyväksymä johtosääntö ja mainitun lautakunnan hyväksymä toimintasääntö.

23 Asetuksen N:o 1370/2007 mukaisesti hankitun liikenteen kustannukset jaetaan yhteistoimintasopimuksen osapuolina olevien kuntien kesken joukkoliikennelautakunnan erikseen päättämällä tavalla. Talousarvion ja -suunnitelman valmistelussa on joukkoliikenteen yhteistoimintasopimuksen osapuolina oleville kunnille varattava tilaisuus esityksen tekemiseen yhteistoiminnan tavoitteista ja rahoituksesta.

24 Joukkoliikennelautakunnan johtosäännön mukaan lautakunta toimii kyseisen sopimuksen osapuolina olevien kuntien alueella yhteisenä seudullisena joukkoliikenteen toimivaltaisena viranomaisena Porin kaupunginvaltuuston ja -hallituksen alaisuudessa. Mainittu lautakunta vastaa koko mainitun sopimuksen kattamalla alueella asetuksessa N:o 1370/2007 ja joukkoliikennelaissa joukkoliikenteen toimivaltaiselle viranomaiselle asetetuista tehtävistä. Tässä yhteydessä se päättää muun muassa yksinomaan toimivalta-alueellaan harjoitettavan kyseisen asetuksen mukaisen joukkoliikenteen järjestämistavasta ja hankinnasta. Se myös hyväksyy tehtävät sopimukset sekä päättää taksoista ja maksuista.

25 Samoihin aikoihin Porin ja Ulvilan kaupungit sekä Merikarvian kunta (Suomi) sopivat sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä ja tuottamista koskevalla, 18.12.2012 tehdyllä yhteistoimintasopimuksella (jäljempänä terveyspalvelujen yhteistoimintasopimus) sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuun siirtämisestä Porin kaupungille koko alueellaan kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 9.2.2007 annetun lain (169/2007) 76 ja 77 §:n nojalla.

26 Tämä sopimus perustuu niin kutsuttuun vastuukuntamalliin, josta säädetään vuoden 1995 kuntalaissa ja vuoden 2015 kuntalaissa. Kyseisessä mallissa yksi kunnista, jota pidetään ”vastuukuntana”, hoitaa eri kunnille kuuluvan tehtävän mainittujen kuntien tekemän sopimuksen perusteella näiden lukuun.

27 Terveyspalvelujen yhteistoimintasopimuksessa Porin kaupunki on nimetty ”vastuukunnaksi” tai ”isäntäkunnaksi” ja Ulvilan kaupunki ja Merikarvian kunta ”sopijakunniksi”.

28 Kyseisessä sopimuksessa määrätään, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestelmä muodostaa yhtenäisen kokonaisuuden, jota vastuukunta ja kyseisen sopimuksen osapuolina olevat kunnat kehittävät yhdessä. Vastuukunta arvioi ja määrittelee asukkaiden sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeet, päättää asukkaille tarjottavien kyseisten palvelujen laajuudesta ja laatutasosta, huolehtii siitä, että asukkaat saavat tarpeelliset palvelut, sekä myös päättää mainittujen palvelujen tuottamistavasta. Lisäksi se vastaa sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudesta, saavutettavuudesta ja laadusta sekä niiden valvonnasta ja seurannasta.

29 Käytännössä yhteistoiminta-alueen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä vastaa Porin kaupungin perusturvalautakunta, joka on yhteislautakunta, johon kuuluu 18 jäsentä, joista kolme nimittää Ulvilan kaupunki, kaksi Merikarvian kunta ja loput 13 Porin kaupunki. Lisäksi terveyspalvelujen yhteistoimintasopimuksessa määrätään, että Porin kaupunginvaltuusto hyväksyy kyseisen lautakunnan johtosäännön ja päättää sen toimialasta ja tehtävistä. Perusturvalautakunta kantaa kokonaisvastuun sosiaali- ja terveyspalveluista, mainittuja palveluja koskevasta järjestelmästä ja toiminnan taloudesta. Se muun muassa hyväksyy toimialaansa kuuluvat sopimukset ja päättää toimialansa palveluista ja muista suoritteista perittävistä maksuista Porin kaupunginvaltuuston asettamien yleisten perusteiden mukaisesti. Lisäksi perusturvalautakunta vahvistaa vuosittain palvelujen tarkemman sisällön määrittelevän palvelusuunnitelman, jota koskevasta luonnoksesta pyydetään terveyspalvelujen yhteistoimintasopimuksen sopijakuntien lausunto. Kyseisessä sopimuksessa määrätään vielä, että sosiaali- ja terveydenhoitopalvelujen talouden ohjaus perustuu yhteisesti valmisteltuun talousarvioon ja -suunnitelmaan, palvelusuunnitelmaan sekä menoja ja mainittujen palveluiden käyttöä koskevaan seurantaan. Kustannukset puolestaan jaetaan sosiaali- ja terveyspalvelujen käytön mukaan niin, että kukin kunta maksaa oman väestönsä ja vastuullaan olevien asukkaittensa käyttämistä palveluista aiheutuneet todelliset kustannukset.

30 Porin kaupungin perusturvalautakunta päätti 4.5.2015 tekemällään päätöksellä, että matalalattiabusseilla suoritettavat vammaisten henkilöiden kuljetukset työ- ja päivätoimintayksiköihin toteutetaan koko terveyspalvelujen yhteistoimintasopimuksen kattamalla alueella Porin kaupungin omana kuljetuksena siten, että niistä vastaa Porin Linjat Oy, joka on Porin kaupungin kokonaan omistama osakeyhtiö. Porin kaupunki ei siis kilpailuttanut kyseistä vammaisten henkilöiden kuljettamista koskevaa hankintaa vaan teki sopimuksen suoraan Porin Linjat Oy:n kanssa niin sanottuna in house -hankintana, jota Suomen lainsäädännössä kutsutaan ”sidosyksiköltä tehtäväksi hankinnaksi”.

31 Porin kaupunki mainitsee kuitenkin tehneensä joukkoliikenteen yhteistoimintasopimuksen puitteissa Porin Linjat Oy:n kanssa aiemmin kaksi muuta sopimusta eli ensinnäkin 5.9.2013 Porin joukkoliikenteen hoidon tasoa ja liikennöitsijöiltä ostettavia palveluita ajalla 1.1.2013–31.5.2016 koskevan ostoliikennesopimuksen, joka koskee linjaliikennettä Porin kaupungin, Nakkilan kunnan sekä Harjavallan ja Kokemäen kaupunkien välillä, ja toiseksi 11.6.2014 sopimuksen Porin ja Ulvilan kaupunkien välisestä liikenteestä ajalla 1.7.2014–31.5.2016.

32 Lyttylän Liikenne Oy riitautti Porin kaupungin perusturvalautakunnan 4.5.2015 tekemän päätöksen markkinaoikeudessa (Suomi), joka kumosi kyseisen päätöksen yhtäältä siitä syystä, ettei Porin Linjat Oy:tä voida pitää lain 348/2007 10 §:ssä tarkoitettuna Porin kaupungin ”sidosyksikkönä” tai ”sisäisenä liikenteenharjoittajana”, ja toisaalta siitä syystä, ettei pääasiassa kyseessä olevan hankinnan jättämiselle kilpailuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle ole muutakaan kyseisessä laissa säädettyä perustetta. Markkinaoikeus katsoo, että – toisin kuin Porin kaupungilla, jolla on viisi edustajaa joukkoliikennelautakunnassa – muilla terveyspalvelujen yhteistoimintasopimuksen osapuolina olevilla kunnilla on kyseisessä lautakunnassa vain yksi edustaja, joten ne eivät voi käyttää määräysvaltaa Porin Linjat Oy:ssä. Tästä seuraa sen mukaan, että tuottoa, jonka kyseinen yhtiö saa kyseisten kuntien joukkoliikenteen harjoittamisesta, ei voida ottaa huomioon sen arvioimisessa, harjoittaako mainittu yhtiö pääosaa toiminnastaan siinä määräysvaltaa käyttävän hankintaviranomaisen eli tässä tapauksessa Porin kaupungin hyväksi. Vaikka liikenteenharjoittaminen perustuu osittain Porin kaupungin antamiin määräyksiin, Porin Linjat Oy:n Porin kaupungin liikenteen harjoittamisesta saaman liikevaihdon määrä ei kuitenkaan riitä osoittamaan Porin kaupungin ja sidosyksikön välisen suhteen olemassaoloa, koska Porin Linjat Oy ei harjoita pääosaa toiminnastaan ainoan osakkeenomistajansa hyväksi.

33 Porin kaupunki, jota Porin Linjat Oy tukee, on tehnyt korkeimpaan hallinto-oikeuteen (Suomi) valituksen, jossa se väittää, että viimeksi mainittu on sen sidosyksikkö. Porin Linjat Oy on nimittäin Porin kaupungin omistama ja sen määräysvallassa oleva yhtiö, joka ei ole tarjoajana osallistunut liikennepalveluiden kilpailutuksiin vuoden 2009 jälkeen. Se ei myöskään muutenkaan kilpaile markkinoilla. Joukkoliikenteen yhteistoimintasopimuksen perusteella Harjavallan, Kokemäen ja Ulvilan kaupungit sekä Nakkilan kunta ovat luovuttaneet yhteistoimintakuntien joukkoliikennetoiminnan Porin kaupungin hoidettavaksi vastuukuntana. Niinpä Porin Linjat Oy:n mainittujen kuntien alueella harjoittamasta liikennöinnistä saama liikevaihto on Porin kaupungilta kertynyttä liikevaihtoa. Siten yli 90 prosenttia Porin Linjat Oy:n liikevaihdosta on peräisin Porin kaupungin joukkoliikennepalvelujen harjoittamisesta.

34 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, voidaanko terveyspalvelujen yhteistoimintasopimus luonteensa puolesta jättää direktiivin 2004/18 soveltamisalan ulkopuolelle sillä perusteella, että siinä konkretisoidaan toimivallan siirtäminen tai julkiseen sektoriin kuuluvien yksiköiden välinen yhteistyö, tai mistä tahansa muusta syystä.

35 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää tältä osin, että Porin alueen kuntien välinen yhteistoiminta perustuu sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen että kuljetuspalvelujen tarjoamisen osalta niin sanottuun vastuukuntamalliin. Kyseinen tuomioistuin pohtii, jäävätkö vastuukunnan tekemät hankinnat kilpailuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle, kun vastuukunta tai sen sidosyksikkö hankkii palveluja yhteistoiminta-alueen kuntien puolesta niiden asukkaille. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että niin sanottua vastuukuntamallia voidaan pitää toimivallan siirtona, sellaisena kuin sitä on tulkittu 21.12.2016 annetussa tuomiossa Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985). Kyseisessä

tuomiossa ei sen mukaan kuitenkaan käsitellä nimenomaisesti kysymystä siitä, koskeeko julkisia hankintoja koskevassa unionin säännöstössä asetettu kilpailuttamisvelvollisuus toimivallan siirtoa seuraavia toimenpiteitä.

36 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää, että niin sanottua ”vastuukuntamallia” voitaisiin mahdollisesti pitää myös ”julkiseen sektoriin kuuluvien yksiköiden välisenä yhteistyönä”. Tässä tapauksessa on sen mukaan kuitenkin täsmennettävä, voiko vastuukunta käyttää omaa sidosyksikköään ilman kilpailuttamista, kun se järjestää palveluja muille yhteistyöhön osallistuville hankintayksiköille.

37 Esiin nousee myös kysymys yhtäältä siitä, onko Porin Linjat Oy:n Porin kaupungin joukkoliikenteen harjoittamisesta saamaa liikevaihtoa määritettäessä otettava huomioon liikevaihto seudullisesta liikenteestä, jonka Porin kaupunki toimivaltaisena viranomaisena järjestää myös Harjavallan, Kokemäen ja Ulvilan kaupunkien sekä Nakkilan kunnan puolesta joukkoliikenteen yhteistoimintasopimuksen perusteella, ja toisaalta siitä, onko Porin Linjat Oy:n Porin kaupungin joukkoliikenteen harjoittamisesta saama liikevaihto sellainen, että yhtiötä on pidettävä Porin kaupungin ”määräysvallassa olevana yksikkönä”.

38 Koska yhtäältä Porin kaupunki hankkii seudullisia liikennepalveluja sekä omaan lukuunsa että myös muiden joukkoliikenteen yhteistoimintasopimuksen osapuolina olevien kuntien lukuun ja koska toisaalta nämä kunnat vastaavat osasta hankittujen palvelujen kustannuksista, herää kysymys siitä, voidaanko Porin kaupunkia pitää hankintaviranomaisena koko seudullisen liikenteen osalta ja onko kyseiset sopimukset otettava näin ollen kokonaisuudessaan huomioon, kun lasketaan Porin Linjat Oy:n kyseisen kaupungin joukkoliikenteen harjoittamisesta saamaa liikevaihtoa.

39 Korkein hallinto-oikeus on näin ollen päättänyt lykätä asian ratkaisua ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [direktiivin 2004/18] 1 artiklan 2 kohdan a alakohtaa tulkittava niin, että kysymyksessä olevan kaltaisen kuntien yhteistoimintasopimuksen mukainen vastuukuntamalli täyttää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävän toimivallan siirron (C-51/15 Remondis) tai kilpailuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle jäävän horisontaalisen yhteistyön (C-386/11 Piepenbrock oikeuskäytäntöviittauksineen) edellytykset vai onko kysymys jostain kolmannesta vaihtoehdosta?

2) Mikäli yhteistoimintasopimuksen mukainen vastuukuntamalli täyttää toimivallan siirron edellytykset, pidetäänkö toimivallan siirron jälkeisissä hankinnoissa hankintayksikkönä toimivallan saanutta viranomaista ja voiko tämä viranomainen muiden kuntien sille siirtämän toimivallan nojalla vastuukuntana hankkia omalta sidosyksiköltään kilpailuttamatta palveluita myös siltä osin kuin palvelujen hankkiminen ilman vastuukuntarakennetta olisi kuulunut toimivallan siirtäneille kunnille niiden omana tehtävänä?

3) Mikäli yhteistoimintasopimuksen mukainen vastuukuntamalli sen sijaan täyttää horisontaalisen yhteistyön edellytykset, voivatko yhteistoiminnassa mukana olevat kunnat hankkia kilpailuttamatta palveluita yhdeltä yhteistyössä mukana olevalta kunnalta, joka on hankkinut ne kilpailuttamatta omalta sidosyksiköltään?

4) Arvioitaessa, harjoittaako yhtiö pääosaa toiminnastaan yhtiössä määräysvaltaa käyttävän kunnan hyväksi, otetaanko kuntaan kohdistuvaa liikevaihtoa laskettaessa huomioon kunnan omistaman, [asetuksen N:o 1370/2007] mukaista liikennettä harjoittavan yhtiön liikevaihto, joka kertyy yhtiölle kunnan [mainitun asetuksen] mukaisena toimivaltaisena viranomaisena järjestämästä liikenteestä?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Alustavat huomautukset

40 Ensinnäkin on mainittava, että vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei terveyspalvelujen yhteistoimintasopimuksesta poiketen nimenomaisesti yksilöi joukkoliikenteen yhteistoimintasopimuksen oikeudellista luonnetta, ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Harjavallan, Kokemäen ja Ulvilan kaupungit sekä Nakkilan kunta ovat antaneet Porin kaupungille vastuun yhteistyöhön osallistuvien kuntien joukkoliikenteen toiminnan järjestämisestä vastuukuntana.

41 Ennakkoratkaisupyynnöstä näyttäisi siis ilmenevän, että joukkoliikenteen yhteistoimintasopimus perustuu terveyspalvelujen yhteistoimintasopimuksen tavoin niin sanottuun vastuukuntamalliin.

42 Näin ollen unionin tuomioistuin pitää tätä lähtökohtana, kun se tutkii ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kysymykset.

43 Toiseksi on selvää, etteivät joukkoliikenteen yhteistoimintasopimusta ja terveyspalvelujen yhteistoimintasopimusta tehneet samat osapuolet. Joukkoliikenteen yhteistoimintasopimus nimittäin sitoo Porin, Harjavallan, Kokemäen ja Ulvilan kaupunkeja sekä Nakkilan kuntaa. Terveyspalvelujen yhteistoimintasopimuksen sen sijaan tekivät Porin ja Ulvilan kaupungit sekä Merikarvian kunta.

44 Kolmanneksi on todettava, että Porin kaupungin on ”vastuukuntana” tarjottava näissä kahdessa sopimuksessa tarkoitetut palvelut. Se käyttää tässä tarkoituksessa sidosyksikköä eli kokonaan omistamaansa ja määräysvallassaan olevaa sisäistä liikenteenharjoittajaa Porin Linjat Oy:tä.

Ensimmäinen kysymys

45 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään lähinnä, onko direktiivin 2004/18 1 artiklan 2 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että sopimus, jonka mukaan sen osapuolina olevat kunnat antavat yhdelle niistä vastuun palvelujen järjestämisestä niiden hyväksi, jää direktiivin 2004/18 soveltamisalan ulkopuolelle sillä perusteella, että se merkitsee SEU 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua toimivallan siirtoa, sellaisena kuin sitä on tulkittu 21.12.2016 annetussa tuomiossa Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), tai kilpailuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle jäävää hankintaviranomaisten yhteistyötä, jota tarkoitetaan 13.6.2013 annetussa tuomiossa Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385).

46 Kuten unionin tuomioistuin totesi 21.12.2016 antamassaan tuomiossa Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985, 40 ja 41 kohta), toimivallan jakoa jäsenvaltion sisällä suojataan SEU 4 artiklan 2 kohdalla, jonka mukaan unionilla on velvollisuus kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta. Koska tämä toimivallan jako ei ole jähmettynyttä, kyseisellä määräyksellä annettu suoja koskee myös toimivaltojen uudelleen järjestelyjä jäsenvaltion sisällä. Tällaisista uudelleenjärjestelyistä, jotka voidaan tehdä muun muassa viranomaisten kesken tapahtuvalla vapaaehtoisella toimivallan siirrolla, seuraa, että aikaisemmin toimivaltainen viranomainen vapauttaa itsensä velvollisuudesta ja oikeudesta hoitaa tiettyä julkista tehtävää ja jatkossa tätä koskeva velvollisuus ja oikeus kuuluvat toiselle viranomaiselle.

47 Lisäksi 21.12.2016 annetun tuomion Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985) 42–44 kohdasta ilmenee, että tällainen toimivallan siirto ei täytä kaikkia julkista hankintaa koskevan sopimuksen käsitteen määritelmän edellytyksiä. Nimittäin ainoastaan vastiketta vastaan tehty sopimus voi olla direktiivin 2004/18 soveltamisalaan kuuluva julkista hankintaa koskeva sopimus. Vastikkeellisuus merkitsee sitä, että julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekevä hankintaviranomainen saa sopimuksen perusteella

vastiketta vastaan suorituksen, johon on liityttävä välitön taloudellinen intressi hankintaviranomaiselle. Sopimuksen vastavuoroinen luonne on siten julkista hankintaa koskevan sopimuksen olennainen ominaisuus. Juuri sen takia, että viranomaiselta otetaan pois sillä ennen ollut toimivalta, kyseistä toimivaltaa vastaavien tehtävien hoitamista koskeva taloudellinen intressi häviää kuitenkin kokonaan.

48 Jotta viranomaisten kesken tapahtuva toimivallan siirto voidaan katsoa sisäisen organisaation toimeksi, joka kuuluu SEU 4 artiklan 2 kohdan piiriin, viranomaisella, jolle toimivalta annetaan, on kuitenkin oltava valta organisoida tähän toimivaltaan kuuluvien tehtävien suorittaminen ja antaa tehtäviä koskeva sääntelykehys, ja sillä on oltava rahoituksellinen itsenäisyys, jolla se voi varmistaa näiden tehtävien rahoittamisen. Alun perin toimivaltainen viranomainen ei siis voi pitää itsellään päävastuuta näistä samoista tehtävistä eikä pidättää itsellään niitä koskevan varainhoidon valvontaa tai hyväksyä etukäteen päätöksiä, jotka yksikkö, jonka se ottaa avukseen, aikoo tehdä. Toimivallan siirto edellyttää siis, että äskettäin toimivaltaiseksi tullut viranomainen käyttää tätä toimivaltaa itsenäisesti ja omalla vastuullaan (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2016, Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985, 49 ja 51 kohta).

49 Viranomaisen, jolle toimivalta on annettu, toiminnanvapaus ei kuitenkaan tarkoita, että äskettäin toimivaltaiseksi tulleen yksikön on vältyttävä kaikelta jonkun toisen julkisen yksikön harjoittamalta vaikutusvallalta. Toimivallan siirtävä yksikkö saa nimittäin pitää tietyn valvontavallan näin siirrettyyn julkiseen palveluun liittyvien tehtävien osalta. Tällaiseen vaikutusvaltaan, jota voidaan käyttää esimerkiksi aiemmin toimivaltaisten alueellisten tai paikallisten julkisyhteisöjen edustajista koostuvan elimen, kuten valtuuston, välityksellä, ei periaatteessa voi kuitenkaan sisältyä puuttuminen niihin konkreettisiin tapoihin, jotka koskevat siirretyn toimivallan piiriin kuuluvien tehtävien suorittamista (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2016, Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985, 52 kohta).

50 Nyt käsiteltävässä tapauksessa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee ensinnäkin, että terveyspalvelujen yhteistoimintasopimuksessa sen osapuolina olevat kunnat siirtävät Porin kaupungille vastuun näiden kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä. Tämä vapaaehtoinen toimivallan siirto perustuu lakiin 169/2007.

51 Toiseksi tällä tavoin perustetun yhteistoiminta-alueen hallinnointi on järjestetty vuoden 1995 kuntalain 76 ja 77 §:n mukaisesti. Tästä seuraa, että terveyspalvelujen yhteistoimintasopimuksella annetaan näin vastuukunnan vastuulle arvioida ja määritellä kyseisten kuntien asukkaiden sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeet, päättää näiden kyseisille asukkaille tarjottavien palvelujen laajuudesta ja laatutasosta sekä huolehtia, että heille turvataan tarpeelliset palvelut. Vastuukunta päättää myös kyseisten palvelujen tuottamistavasta, saatavuudesta, saavutettavuudesta ja laadusta sekä niiden valvonnasta ja seurannasta.

52 Kolmanneksi yhteistoiminta-alueeseen kuuluvien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu on annettu käytännössä yhteiselle toimielimelle, tässä tapauksessa Porin kaupungin perusturvalautakunnalle, jonka kokoonpano ja tehtävät kuvattiin edellä 29 kohdassa.

53 Neljänneksi terveyspalvelujen yhteistoimintasopimuksessa määrätään, että Porin kaupunginvaltuusto hyväksyy kyseisen lautakunnan johtosäännön ja määrittää sen toimialan ja tehtävät.

54 Viidenneksi yhteistoimintasopimuksessa määrätään, että sosiaali- ja terveyspalvelujen talouden ohjaus perustuu mainitun sopimuksen osapuolina olevien kuntien yhteisesti valmistelemaan talousarvioon ja -suunnitelmaan, palvelusuunnitelmaan sekä menoja ja mainittujen palveluiden käyttöä koskevaan seurantaan.

55 Kuudenneksi sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannukset jaetaan palvelujen käytön mukaan niin, että kukin kunta maksaa oman väestönsä ja vastuullaan olevien asukkaittensa käyttämistä palveluista aiheutuneet todelliset kustannukset.

56 Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtäviin kuuluvissa tarkistuksissa muuta ilmene, SEU 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun toimivallan siirron edellytykset näyttävät näin ollen täyttyvän, joten terveyspalvelujen yhteistoimintasopimus ei vaikuta olevan direktiivin 2004/18 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu ”julkista hankintaa koskeva sopimus”. Niinpä kyseinen sopimus olisi jätettävä direktiivin 2004/18 soveltamisalan ulkopuolelle.

57 Näin ollen ei vaikuta tarpeelliselta tutkia, voiko terveyspalvelujen yhteistoimintasopimus olla myös 9.6.2009 annetussa tuomiossa komissio v. Saksa (C-480/06, EU:C:2009:357) ja 13.6.2013 annetussa tuomiossa Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385) tarkoitettua kilpailuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle jäävää hankintaviranomaisten yhteistyötä.

58 Ensimmäiseen kysymykseen on siis vastattava, että direktiivin 2004/18 1 artiklan 2 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että sopimus, jonka mukaan sen osapuolina olevat kunnat antavat yhdelle niistä vastuun palvelujen järjestämisestä kyseisten kuntien hyväksi, jää kyseisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle sillä perusteella, että se merkitsee SEU 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua toimivallan siirtoa, sellaisena kuin sitä on tulkittu 21.12.2016 annetussa tuomiossa Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985).

Toinen ja neljäs kysymys

59 Toisella ja neljännellä kysymyksellään, jotka on syytä tutkia yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko direktiivin 2004/18 1 artiklan 2 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että yhteistoimintasopimus, jonka mukaan sen sopijapuolet siirtävät yhdelle niistä vastuun palvelujen järjestämisestä niiden hyväksi, mahdollistaa sen, että kyseistä kuntaa pidetään mainitun siirtämisen jälkeen tehtävien hankintojen yhteydessä hankintaviranomaisena, ja antaa sille oikeuden antaa paitsi sen omat tarpeet myös mainitun yhteistoimintasopimuksen osapuolina olevien kuntien tarpeet kattavien palvelujen suorittamisen in house -yksikkönsä hoidettavaksi ilman edeltävää kilpailuttamista, vaikka mainittujen kuntien olisi ilman kyseistä toimivallan siirtoa pitänyt itse huolehtia omista tarpeistaan.

60 Ensimmäiseen kysymykseen annetusta vastauksesta ilmenee, että jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtäviin kuuluvissa tarkistuksissa muuta ilmene, niin sanotun vastuukuntamallin kaltaisella järjestelyllä toteutetaan SEU 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua toimivallan siirtoa, sellaisena kuin sitä on tulkittu 21.12.2016 annetussa tuomiossa Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985).

61 Tällainen toimivallan siirto merkitsee luonnostaan sitä, että muut yhteistoimintasopimuksen osapuolina olevat kunnat menettävät toimivaltansa vastuukunnan hyväksi. Kuten edellä 26 kohdassa mainittiin, niin sanotussa vastuukuntamallissa tällainen kunta hoitaa näiden muiden kuntien lukuun tehtävän, josta kukin kunta vastasi siihen saakka itse.

62 Tällaisen siirron seurauksena vastuuskunnan sopijakumppaneiden oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät tietyllä tapaa vastuukunnalle siltä osin kuin on kyse niin sanottuun vastuukuntamalliin perustuvan yhteistoimintasopimuksen kohteena olevien palvelujen suorittamisesta.

63 Tästä seuraa, että nyt käsiteltävässä tapauksessa toimivallan siirron saajan eli vastuukunnan tehtävänä on huolehtia terveyspalvelujen yhteistoimintasopimuksen muiden osapuolina olevien kuntien tarpeista ja siis tarjota pääasiassa kyseessä olevia sosiaali- ja terveyspalveluja koko kyseisen sopimuksen kattamalla alueella, mutta kukin kunta vastaa kuitenkin edelleen oman väestönsä ja asukkaiden, joista se on vastuussa, käyttämien palvelujen todellisista kustannuksista.

64 Jotta SEU 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulta toimivallan siirrolta, sellaisena kuin sitä on tulkittu 21.12.2016 annetussa tuomiossa Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), ei vietäisi tehokasta vaikutusta, viranomaista, jolle tehtävä on siirretty, on siten välttämättä pidettävä palveluhankinnan yhteydessä hankintaviranomaisena kyseisen tehtävän osalta toimivallan siirtoa koskevan sopimuksen osapuolina olevien kuntien koko alueella.

65 On kuitenkin arvioitava, voiko kyseinen hankintaviranomainen käyttää in house -yksikköä vastatakseen paitsi omiin tarpeisiinsa myös niiden kuntien tarpeisiin, jotka ovat siirtäneet sille toimivaltaa.

66 In house -hankinnan yhteydessä hankintaviranomaisen katsotaan käyttävän omia voimavarojaan. Vaikka sopimuspuoleksi valittu yksikkö on siitä oikeudellisesti erillinen, se kuuluu lähes sen sisäisiin yksiköihin, jos kaksi edellytystä täyttyy. Ensinnäkin hankintaviranomaisella on oltava sopimuspuoleksi valittuun yksikköön vastaava määräysvalta kuin sillä on omiin yksikköihinsä. Toiseksi kyseisen yksikön on harjoitettava pääosaa toiminnastaan sen omistavan hankintaviranomaisen tai omistavien hankintaviranomaisten hyväksi (ks. vastaavasti tuomio 18.11.1999, Teckal, C-107/98, EU:C:1999:562, 50 kohta ja tuomio 11.5.2006, Carbotermo ja Consorzio Alisei, C-340/04, EU:C:2006:308, 33 kohta).

67 Viranomaisen määräysvaltaa koskevan ensimmäisen edellytyksen katsotaan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan täyttyvän, jos hankintaviranomainen omistaa yksin tai yhdessä muiden viranomaisten kanssa sopimuspuoleksi valitun yhtiön osakkeet kokonaan. Tämä seikka nimittäin viittaa lähtökohtaisesti siihen, että hankintaviranomaisella on kyseisessä yhtiössä vastaava määräysvalta kuin sillä on omissa yksiköissään (tuomio 19.4.2007, Asemfo, C-295/05, EU:C:2007:227, 57 kohta ja tuomio 13.11.2008, Coditel Brabant, C-324/07, EU:C:2008:621, 30 kohta).

68 Vaikka unionin tuomioistuin on tähän mennessä hyväksynyt in house -hankinnan käyttämisen vain sellaisissa tapauksissa, joissa hankintaviranomainen omistaa sopimuspuoleksi valitun yksikön osakkeet kokonaan tai osittain, tästä ei voida päätellä, että Suomen oikeudessa tarkoitetun niin sanotun vastuukuntamallin kaltaisessa järjestelyssä hankintaviranomaisella, tässä tapauksessa vastuukunnalla, ei olisi mahdollisuutta tehdä in house -hankintaa niiden hankintaviranomaisten, joiden kanssa se on tehnyt mainittuun malliin perustuvan sopimuksen, tarpeisiin vastaamiseksi, pelkästään siitä syystä, että kyseisen sopimuksen osapuolina olevat muut kunnat eivät omista osuutta in house -yksikön osakkeista. Osuuden omistamista koskeva peruste ei nimittäin voi olla ainoa keino kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi, koska hankintaviranomaisen määräysvaltaa sen omiin yksiköihin vastaava määräysvalta voi ilmetä muutenkin kuin omistukseen perustuvan lähestymistavan kautta.

69 Tässä yhteydessä on mainittava ensinnäkin, että ensimmäiseen kysymykseen annetusta vastauksesta ja edellä 40–42 kohdasta ilmenee, että nyt käsiteltävässä tapauksessa Porin kaupungille siirrettiin muiden kuntien toimivaltaa paitsi joukkoliikenteen yhteistoimintasopimuksen myös terveyspalvelujen yhteistoimintasopimuksen nojalla. Lisäksi edellä 60–64 kohdasta ilmenee, että kyseisten toimivallan siirtojen vaikutuksesta Porin kaupunki hoitaa ”vastuukuntana” sopijakuntien sille antamat tehtävät näiden lukuun. Lisäksi on riidatonta, että sopijapuoleksi valittu yksikkö Porin Linjat Oy on Porin kaupungin, joka käyttää siinä määräysvaltaa, sidosyksikkö. Tästä seuraa, että Porin kaupunkia on palveluhankinnan yhteydessä välttämättä pidettävä hankintaviranomaisena kyseisten tehtävien osalta.

70 Toiseksi on mainittava, että vaikka katsottaisiin, että SEU 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun toimivallan siirron, sellaisena kuin sitä on tulkittu 21.12.2016 annetussa tuomiossa Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), jälkeen sovellettaisiin edellytystä siitä, että hankintaviranomainen, jolle toimivalta on siirretty, ja muut hankintaviranomaiset, jotka ovat luopuneet kyseisen toimivallan käytöstä, käyttävät yhdessä määräysvaltaa in house -yksikössä, on riittävää todeta, että niin sanottu vastuukuntamalli antaa tällaiseen malliin perustuvan sopimuksen osapuolina oleville sopijakunnille siitä huolimatta, ettei niillä ole osuutta in house -yksikön osakkeista, mahdollisuuden vaikuttaa vastuukunnan tavoin ratkaisevasti sekä sopimuspuoleksi valitun yksikön strategisiin tavoitteisiin että sen tärkeisiin päätöksiin ja näin ollen käyttää tehokasta, rakenteellista ja toiminnallista määräysvaltaa kyseisessä yksikössä (ks. analogisesti tuomio 13.10.2005, Parking Brixen, C-458/03, EU:C:2005:605, 65 kohta;

tuomio 11.5.2006, Carbotermo ja Consorzio Alisei, C-340/04, EU:C:2006:308, 36 kohta; tuomio 29.11.2012, Econord, C-182/11 ja C-183/11, EU:C:2012:758, 27 kohta ja tuomio 8.5.2014, Datenlotsen Informationssysteme, C-15/13, EU:C:2014:303, 26 kohta).

71 Edellä 66 kohdassa mainitusta toisesta edellytyksestä, jonka mukaan sopimuspuoleksi valitun yksikön on harjoitettava pääosaa toiminnastaan sen omistavan hankintaviranomaisen tai omistavien hankintaviranomaisten hyväksi, on mainittava, että tilanteessa, jossa yritys on usean julkisyhteisön omistuksessa, kyseinen edellytys voi täyttyä, jos yritys harjoittaa pääosaa toiminnastaan näiden julkisyhteisöjen kanssa kokonaisuutena tarkasteltuina eikä ainoastaan yhden näistä julkisyhteisöistä kanssa erikseen tarkasteltuna (ks. vastaavasti tuomio 11.5.2006, Carbotermo ja Consorzio Alisei, C-340/04, EU:C:2006:308, 70 ja 71 kohta). Kyseisellä vaatimuksella pyritään takaamaan se, että direktiiviä 2004/18 voidaan edelleen soveltaa silloin, kun yhden tai useamman julkisyhteisön määräysvallassa oleva yritys toimii markkinoilla ja voi siis ryhtyä kilpailemaan muiden yritysten kanssa. Yritykseltä ei nimittäin välttämättä vie toimintavapautta pelkästään se, että yrityksen omistavalla tai omistavilla julkisyhteisöillä on määräysvalta sitä koskeviin päätöksiin, jos yritys voi edelleen harjoittaa merkittävää osaa taloudellisesta toiminnastaan muiden toimijoiden kanssa (tuomio 8.12.2016, Undis Servizi, C-553/15, EU:C:2016:935, 32 ja 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

72 On siis tutkittava, voidaanko hankintaviranomaisen hyväksi suoritettaviin toimintoihin rinnastaa palvelut, jotka hankitaan in house -yksiköltä kahden yhteistoimintasopimuksen, joilla kummallakin ensinnäkin siirretään toimivaltaa samalle vastuukunnalle, jotka toiseksi koskevat eri palveluita, joissa kolmanneksi ei ole samoja osapuolia ja joilla neljänneksi on tarkoitus kattaa sekä itse hankintaviranomaisen että mainittujen sopimusten osapuolina olevien muiden hankintaviranomaisten tarpeet, perusteella.

73 Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtäviin kuuluvissa tarkistuksissa muuta ilmene, unionin tuomioistuimen käytettävissä olevista seikoista, jotka palautettiin mieliin edellä 10, 24–26 sekä 29–31 ja 33 kohdassa, seuraa, että kummankin pääasiassa kyseessä olevan yhteistoimintasopimuksen täytäntöönpano näyttää sisältävän tietyn määrän takeita, joilla voidaan estää se, että in house -yksiköstä tulee markkinasuuntautunut ja että se saa toimintamarginaalin, sillä tämän markkinasuuntautuneeksi tulemisen ja toimintamarginaalin saamisen johdosta Porin kaupungin ja sen sopimuskumppaneiden määräysvalta jäisi epävarmalle pohjalle (ks. analogisesti tuomio 13.11.2008, Coditel Brabant, C-324/07, EU:C:2008:621, 36 kohta).

74 Koska kyseiset yhteistoimintasopimukset sisältävät riittävät takeet kilpailun haittaamisen estämiseksi, sillä ei ole merkitystä, etteivät kyseisten sopimusten henkilölliset ja aineelliset soveltamisalat ole yhteneväiset.

75 Tästä seuraa, että sen ratkaisemiseksi, harjoittaako in house -yksikkö pääosaa toiminnastaan siinä määräysvaltaa käyttävän hankintaviranomaisen tai määräysvaltaa käyttävien hankintaviranomaisten hyväksi, on otettava huomioon kaikki toiminnot, joita se harjoittaa pääasiassa kyseessä olevien kahden yhteistoimintasopimuksen puitteissa.

76 Pääasian tilanteessa Porin Linjat Oy:n pääasiassa kyseessä olevien palvelujen suorittamisesta saaman liikevaihdon laskemiseksi on siten laskettava yhteen liikevaihto, jonka Porin Linjat Oy sai Porin kaupungilta yhtäältä terveyspalvelujen yhteistoimintasopimuksen ja toisaalta joukkoliikenteen yhteistoimintasopimuksen perusteella omien tarpeidensa täyttämiseksi tulevan kysynnän seurauksena, ja liikevaihto, jonka kyseinen yhtiö sai mainittujen sopimusten osapuolina olevilta kunnilta tulevan kysynnän seurauksena.

77 Edellä esitetyn perusteella toiseen ja neljänteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2004/18 1 artiklan 2 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että yhteistoimintasopimus, jonka mukaan sen osapuolina olevat kunnat siirtävät yhdelle niistä vastuun palvelujen järjestämisestä kyseisten kuntien hyväksi, mahdollistaa sen, että kyseistä kuntaa pidetään mainitun siirron jälkeen tehtävien

hankintojen yhteydessä hankintaviranomaisena, ja antaa sille oikeuden antaa paitsi sen omat tarpeet myös mainitun yhteistoimintasopimuksen osapuolina olevien muiden kuntien tarpeet kattavien palvelujen suorittamisen in house -yksikön hoidettavaksi ilman edeltävää kilpailuttamista, kun mainittujen kuntien olisi ilman kyseistä toimivallan siirtoa pitänyt itse huolehtia omista tarpeistaan.

Kolmas kysymys

78 Kun ensimmäiseen kysymykseen esitetty vastaus otetaan huomioon, kolmanteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

79 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/18/EY 1 artiklan 2 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että sopimus, jonka mukaan sen osapuolina olevat kunnat antavat yhdelle niistä vastuun palvelujen järjestämisestä kyseisten kuntien hyväksi, jää kyseisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle sillä perusteella, että se merkitsee SEU 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua toimivallan siirtoa, sellaisena kuin sitä on tulkittu 21.12.2016 annetussa tuomiossa Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985).**

2) **Direktiivin 2004/18 1 artiklan 2 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että yhteistoimintasopimus, jonka mukaan sen osapuolina olevat kunnat siirtävät yhdelle niistä vastuun palvelujen järjestämisestä kyseisten kuntien hyväksi, mahdollistaa sen, että kyseistä kuntaa pidetään mainitun siirron jälkeen tehtävien hankintojen yhteydessä hankintaviranomaisena, ja antaa sille oikeuden antaa paitsi sen omat tarpeet myös mainitun yhteistoimintasopimuksen osapuolina olevien muiden kuntien tarpeet kattavien palvelujen suorittamisen in house -yksikön hoidettavaksi ilman edeltävää kilpailuttamista, kun mainittujen kuntien olisi ilman kyseistä toimivallan siirtoa pitänyt itse huolehtia omista tarpeistaan.**

Vilaras Rodin Šváby

Jürimäe Piçarra

Julistettiin Luxemburgissa 18 päivänä kesäkuuta 2020.

A. Calot Escobar
kirjaaja

M. Vilaras
jaoston puheenjohtaja