Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN MÄÄRÄYS (yhdeksäs jaosto)

6 päivänä helmikuuta 2020*

Ennakkoratkaisupyyntö – Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 99 artikla – Julkiset hankinnat – Direktiivi 2014/24/EU – 10 artiklan h alakohta – 12 artiklan 4 kohta – Palveluhankintasopimuksia koskevat erityispoikkeukset – Väestönsuojelua, pelastuspalveluja ja vaarojen ehkäisyä koskevat palvelut – Voittoa tavoittelemattomat järjestöt tai yhdistykset – Tavanomaiset ja kiireelliset sairaankuljetuspalvelut – Alueellinen lainsäädäntö, jossa velvoitetaan ensisijaisesti turvautumaan hankintaviranomaisten väliseen kumppanuuteen – Jäsenvaltioiden vapaus valita palvelujen tarjoamistapa – Rajat – Perusteluvelvollisuus

Asiassa C-11/19,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt 26.7.2018 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 7.1.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Azienda ULSS n. 6 Euganea

vastaan

PIA Opera Croce Verde Padova,

Azienda Ospedaliera di Padovan,

Regione Veneton ja

Croce Verde Servizin

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (yhdeksäs jaosto),

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

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

– Pia Opera Croce Verde Padova, edustajinaan A. Veronese ja R. Colagrande, avvocati,

– Romanian hallitus, asiamiehinään C.-R. Canțăr ja S.-A. Purza,

– Euroopan komissio, asiamiehinään G. Gattinara, P. Ondrůšek ja L. Haasbeek,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian perustellulla määräyksellä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 99 artiklan mukaisesti,

on antanut seuraavan

määräyksen

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU (EUVL 2014, L 94, s. 65) 10 artiklan h alakohdan, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin johdanto-osan 28 perustelukappaleen kanssa, sekä kyseisen direktiivin 12 artiklan 4 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Azienda ULSS n. 6 Euganea (Euganean paikallinen sosiaali- ja terveysyksikkö nro 6, Italia) (jäljempänä AULSS nro 6) ja Pia Opera Croce Verde Padova (Padovan Vihreä Risti -hyväntekeväisyysjärjestö, Italia) (jäljempänä Croce Verde) ja joka koskee AULSS nro 6:sta ja Ospedaliera di Padovasta (Padovan keskussairaala, Italia) sairaankuljetusajoneuvolla toteutettavia sairaankuljetuksia ja hemodialyysipotilaiden kuljetuksia koskevien palvelujen tehtäväksi antamista.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Direktiivi 2014/24

3 Direktiivin 2014/24 johdanto-osan 2, 5, 28, 31 ja 33 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) Julkisilla hankinnoilla on olennainen merkitys 3 päivänä maaliskuuta 2010 annetussa [Euroopan] komission tiedonannossa ”Eurooppa 2020, Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia” vahvistetussa Eurooppa 2020 -strategiassa – – yhtenä markkinapohjaisista ohjauskeinoista, joiden avulla voidaan saada aikaan älykästä, kestävää ja osallistavaa kasvua ja varmistaa samalla julkisten varojen mahdollisimman tehokas käyttö. Sen vuoksi olisi tarkistettava ja nykyaikaistettava julkisia hankintoja koskevia sääntöjä, jotka on annettu [vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/17/EY [(EUVL 2004, L 134, s. 1)] sekä [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)] nojalla, jotta voidaan tehostaa julkisten varojen käyttöä, helpottaa erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten, jäljempänä ’pk-yritykset’, osallistumista julkisiin hankintoihin ja antaa hankkijoille paremmat edellytykset hyödyntää julkisia hankintoja yhteisten yhteiskunnallisten tavoitteiden tueksi. Lisäksi on tarpeen selventää peruslähtökohtia ja -käsitteitä, jotta voidaan taata oikeusvarmuus ja sisällyttää lainsäädäntöön tiettyjä näkökohtia, jotka liittyvät asiaa koskevaan Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön.

– –

(5) Olisi muistettava, että tässä direktiivissä ei millään tavalla velvoiteta jäsenvaltioita turvautumaan alihankintaan tai ulkoistamiseen sellaisten palvelujen suorittamisessa, jotka ne haluavat suorittaa itse tai järjestää muulla tavalla kuin tässä direktiivissä tarkoitetuilla hankintasopimuksilla. Lakiin, asetukseen tai työsopimuksiin perustuvien palvelujen suorittamisen ei olisi kuuluttava tämän direktiivin soveltamisalaan. – –

– –

(28) Tätä direktiiviä ei olisi sovellettava tiettyihin hätäpalveluihin, jos niitä suorittavat voittoa tavoittelemattomat organisaatiot tai yhteenliittymät, koska näiden organisaatioiden erityinen luonne olisi vaikea säilyttää, jos palvelujen suorittajat olisi valittava tässä direktiivissä säädettyjen menettelyjen mukaisesti. Direktiivin ulkopuolelle jättäminen olisi kuitenkin rajattava siihen, mikä on ehdottoman tarpeellista. Sen vuoksi olisi säädettävä nimenomaisesti, että sairaankuljetuspalveluja [oikeammin: sairaankuljetusajoneuvolla suoritettavaa potilaiden siirtokuljetusta koskevia palveluja] ei olisi suljettava soveltamisalan ulkopuolelle. Tässä yhteydessä on lisäksi selvennettävä, että CPV [Common Procurement Vocabulary (yhteinen hankintasanasto)] 3-numerotasoon 601 kuuluvat maaliikenteen palvelut eivät kata sairaankuljetuspalveluja, jotka ovat 4-numerotasossa luokassa 8514. Näin ollen CPV-koodiin 85143000-3 kuuluviin, yksinomaan sairaankuljetuspalveluista [oikeammin: sairaankuljetusajoneuvolla suoritettavaa potilaiden siirtokuljetusta koskevista palveluista] koostuviin palveluihin olisi sovellettava sosiaalipalveluja ja muita erityispalveluja koskevaa erityisjärjestelyä, jäljempänä ’kevennetty järjestely’. Näin myös yleisiä sairaankuljetuspalveluja koskeviin sekamuotoisiin hankintasopimuksiin sovellettaisiin kevennettyä järjestelyä, jos sairaankuljetuspalvelujen [oikeammin: sairaankuljetusajoneuvolla suoritettavaa potilaiden siirtokuljetusta koskevien palvelujen] arvo olisi muiden sairaankuljetuspalvelujen arvoa suurempi.

– –

(31) Siitä, kuinka pitkälle julkisella sektorilla tehtyjä yksiköiden välisiä sopimuksia olisi säänneltävä julkisia hankintoja koskevilla säännöillä, vallitsee huomattava oikeudellinen epävarmuus. Asiaa koskevaa Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä on tulkittu eri tavoin eri jäsenvaltioissa ja jopa eri hankintaviranomaisten keskuudessa. Sen vuoksi olisi selvennettävä, milloin julkisella sektorilla tehtyihin hankintasopimuksiin ei sovelleta julkisia hankintoja koskevia sääntöjä.

Tällaisen selventämisen olisi perustuttava asiaa koskevassa Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä esitettyihin periaatteisiin. Pelkästään se, että molemmat sopimuspuolet ovat itse viranomaisia, ei sinänsä sulje pois hankintasääntöjen soveltamista. Hankintasääntöjen soveltaminen ei saisi kuitenkaan vaikuttaa viranomaisten vapauteen suorittaa niille annetut julkiseen palveluun liittyvät tehtävät käyttäen omia voimavarojaan, mihin kuuluu mahdollisuus tehdä yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa.

Olisi varmistettava, että soveltamisalan ulkopuolelle jätetty julkisen sektorin sisäinen yhteistyö ei aiheuta kilpailun vääristymistä yksityisiin talouden toimijoihin nähden, jos yksityinen palvelujentarjoaja on kilpailijoitaan edullisemmassa asemassa.

– –

(33) Hankintaviranomaisten olisi voitava päättää suorittaa julkisia palvelujaan yhteisesti tekemällä yhteistyötä ilman, että niiltä vaadittaisiin mitään tiettyä oikeudellista muotoa. Tällainen yhteistyö saattaa kattaa kaikentyyppiset toiminnot, jotka liittyvät osallistuville viranomaisille osoitettujen tai niiden suoritettavakseen ottamien palvelujen suorittamiseen ja velvollisuuksien hoitamiseen,

kuten paikallis- tai alueviranomaisten pakolliset tai vapaaehtoiset tehtävät taikka palvelut, jotka on annettu julkisoikeudellisesti tietyille yksiköille. Osallistuvien eri viranomaisten suorittamien palvelujen ei tarvitse välttämättä olla samanlaisia, vaan ne voivat olla myös toisiaan täydentäviä.

Julkisten palvelujen yhteistä suorittamista koskeviin sopimuksiin ei olisi sovellettava tässä direktiivissä esitettyjä sääntöjä, edellyttäen, että sopimukset on tehty yksinomaan hankintaviranomaisten välillä, tällaisen yhteistoiminnan täytäntöönpanoa hallitsevat ainoastaan yleiseen etuun liittyvät näkökohdat ja mikään yksityinen palvelujentarjoaja ei ole kilpailijoitaan edullisemmassa asemassa.

Näiden edellytysten täyttämiseksi yhteistyön olisi perustuttava yhteistoiminnan käsitteeseen. Tällainen yhteistyö ei edellytä, että kaikki osallistuvat viranomaiset vastaavat pääasiallisten sopimusvelvoitteiden suorittamisesta, kunhan ne ovat sitoutuneet tekemään osansa kyseisen julkisen palvelun suorittamisesta yhteistoiminnassa. Lisäksi ainoastaan yleiseen etuun liittyvien näkökohtien olisi hallittava yhteistoiminnan täytäntöönpanoa, osallistuvien hankintaviranomaisten väliset varojen siirrot mukaan lukien.”

4 Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan 4 alakohdan mukaan ”julkisoikeudellisilla laitoksilla” tarkoitetaan

”laitoksia, joilla on kaikki seuraavat ominaisuudet:

a) ne on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, eikä niillä ole teollista tai kaupallista luonnetta;

b) ne ovat oikeushenkilöitä; ja

c) niitä rahoittavat pääosin valtion viranomaiset, alue- tai paikallisviranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset; tai niiden johto on näiden viranomaisten tai laitosten valvonnan alainen; tai valtion viranomaiset, alue- tai paikallisviranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset nimittävät yli puolet niiden hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä”.

5 Kyseisen direktiivin I luku, jonka otsikko on ”Soveltamisala ja määritelmät”, sisältää ”poikkeuksia” koskevan 3 jakson, joka sisältää kyseisen direktiivin 7–12 artiklan.

6 Direktiivin 2014/24 10 artiklassa, jonka otsikko on ”Palveluhankintasopimuksia koskevat erityispoikkeukset”, säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä ei sovelleta palveluhankintasopimuksiin, jotka koskevat:

– –

h) väestönsuojelua, pelastuspalveluja ja vaarojen ehkäisyä koskevia palveluja, joita tarjoavat voittoa tavoittelemattomat organisaatiot tai yhteenliittymät ja jotka kuuluvat seuraaviin CPV-koodeihin: 75250000-3 [palonsammutus- ja pelastuspalvelut], 75251000-0 [palokunnan palvelut], 75251100-1 [palonsammutustyöt], 75251110-4 [palontorjunta], 75251120-7 [metsäpalojen sammutuspalvelut], 75252000-7 [pelastuspalvelut], 75222000-8 [väestönsuojelu], 98113100-9 [ydinturvallisuuteen liittyvät palvelut] ja 85143000-3 [sairaankuljetuspalvelut] lukuun ottamatta sairaankuljetuspalveluja [oikeammin: sairaankuljetusajoneuvolla suoritettavaa potilaiden siirtokuljetusta koskevia palveluja];

– –”

7 Tämän direktiivin 12 artiklassa, jonka otsikko on ”Yksiköiden väliset hankintasopimukset julkisella sektorilla”, säädetään seuraavaa:

”1. Hankintasopimus, jonka hankintaviranomainen tekee yksityisoikeudellisen tai julkisoikeudellisen oikeushenkilön kanssa, jää tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, jos kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät:

a) hankintaviranomainen käyttää kyseisessä oikeushenkilössä samanlaista [oikeammin: vastaavaa] määräysvaltaa kuin omissa yksiköissään;

b) yli 80 prosenttia kyseisen määräysvallassa olevan oikeushenkilön toiminnoista suoritetaan niiden tehtävien täyttämiseksi, jotka se on vastaanottanut määräysvaltaa käyttävältä hankintaviranomaiselta tai muilta kyseisen hankintaviranomaisen määräysvallan alaisilta oikeushenkilöiltä; ja

c) määräysvallan alaisessa oikeushenkilössä ei ole suoria yksityisiä pääomaosuuksia lukuun ottamatta perussopimusten mukaisia kansallisissa säännöksissä vaadittuja yksityisen pääomaosuuden muotoja ilman määräysvaltaa ja ilman suojaamista, jotka eivät vaikuta ratkaisevasti määräysvallan alaisen oikeushenkilön päätöksiin.

– –

4. Yksinomaan kahden tai useamman hankintaviranomaisen välillä tehty sopimus jää tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, jos kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät:

a) sopimuksella käynnistetään tai toteutetaan siihen osallistuvien hankintaviranomaisten välinen yhteistyö tavoitteena varmistaa, että julkiset palvelut, jotka niiden on suoritettava, tarjotaan niiden yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi;

b) kyseisen yhteistyön toteuttamista ohjaavat ainoastaan yleiseen etuun liittyvät näkökohdat; ja

c) osallistuvat hankintaviranomaiset harjoittavat avoimilla markkinoilla alle 20:tä prosenttia yhteistyön piiriin kuuluvista toiminnoistaan.

– –”.

8 Kyseisen direktiivin johdanto-osan 28 perustelukappaleessa mainittu kevennetty järjestelmä määritellään tämän direktiivin 74–77 artiklassa.

Italian oikeus

9 Hallinnollisia menettelyjä ja oikeutta tutustua hallinnollisiin asiakirjoihin koskevista uusista säännöksistä 7.8.1990 annetun lain nro 241 (Legge n. 241 – Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) (GURI nro 192, 18.8.1990, s. 7), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian tosiseikkoihin (jäljempänä laki nro 241/1990), 15 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Hallintoviranomaiset voivat myös muissa kuin 14 §:ssä säädetyissä tapauksissa aina tehdä keskenään sopimuksia säädelläkseen yhteistyössä toteutettavia yleisen edun mukaisia toimia.”

10 Julkisia hankintoja koskevia sopimuksia koskevasta koodeksista 18.4.2016 annetun asetuksen 50/2016 (decreto legislativo 50/2016 – codice dei contratti pubblici) (GURI nro 91, Supplemento ordinario, 19.4.2016; jäljempänä julkisista hankinnoista annettu koodeksi), 5 §:n, jonka otsikko on

”Hankintayksiköiden ja hankintaviranomaisten välisiä julkista sektoria koskevia konsessioita, julkisia hankintoja ja sopimuksia koskevia poikkeuksia koskevat yleiset periaatteet”, 6 momentissa säädetään seuraavaa:

”Yksinomaan kahden tai useamman hankintaviranomaisen välillä tehty sopimus jää tämän koodeksin soveltamisalan ulkopuolelle, jos kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät:

a) sopimuksella käynnistetään tai toteutetaan siihen osallistuvien hankintaviranomaisten tai hankintayksiköiden välinen yhteistyö tavoitteena varmistaa, että julkiset palvelut, jotka niiden on suoritettava, tarjotaan niiden yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi;

b) kyseisen yhteistyön toteuttamista ohjaavat ainoastaan yleiseen etuun liittyvät näkökohdat; ja

c) osallistuvat hankintaviranomaiset tai hankintayksiköt harjoittavat avoimilla markkinoilla alle 20:tä prosenttia yhteistyön piiriin kuuluvista toiminnoistaan.”

11 Tämän koodeksin 17 §:n, jonka otsikko on ”Palveluhankintasopimuksia ja palvelukonsessioita koskevat erityispoikkeukset”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tämän koodeksin määräyksiä ei sovelleta sellaisiin palveluhankintasopimuksiin ja palvelukonsessioihin, jotka koskevat:

– –

h) väestönsuojelua, pelastuspalveluja ja vaarojen ehkäisyä koskevia palveluja, joita tarjoavat voittoa tavoittelemattomat organisaatiot tai yhteenliittymät ja jotka kuuluvat seuraaviin CPV-koodeihin: 75250000-3 [palonsammutus- ja pelastuspalvelut], 75251000-0 [palokunnan palvelut], 75251100-1 [palonsammutustyöt], 75251110-4 [palontorjunta], 75251120-7 [metsäpalojen sammutuspalvelut], 75252000-7 [pelastuspalvelut], 75222000-8 [väestönsuojelu], 98113100-9 [ydinturvallisuuteen liittyvät palvelut] ja 85143000-3 [sairaankuljetuspalvelut] lukuun ottamatta sairaankuljetusajoneuvolla suoritettavaa potilaiden siirtokuljetusta koskevia palveluja;

[– –]”.

12 Kolmannen sektorin koodeksista 3.7.2017 annetun asetuksen 117/2017 (decreto legislativo 117/2017 – Codice del Terzo settore), (GURI, Supplemento ordinario nro 179, 2.8.2017) 57 §:n, jonka otsikkona on ”Äärimmäisen kiireelliset ja kiireelliset sairaankuljetuspalvelut”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Sairaankuljetusajoneuvolla suoritettavat äärimmäisen kiireelliset ja kiireelliset sairaankuljetuspalvelut voidaan antaa tehtäväksi ensisijaisesti tekemällä sopimus sellaisten vapaaehtoisjärjestöjen kanssa, jotka on rekisteröity vähintään kuusi kuukautta aiemmin kolmannen sektorin valtakunnalliseen rekisteriin ja jotka kuuluvat 41 §:n 2 momentissa tarkoitettuun yhdistysverkostoon ja jotka on akkreditoitu asiaa koskevien alueellisten säännösten mukaisesti, jos sellaisia on annettu, tapauksissa, joissa palvelun erityisluonteen vuoksi suorahankinta takaa yleistä etua koskevan palvelun tarjoamisen järjestelmässä, jolla edistetään tehokkaasti sosiaalista tavoitetta ja yhteisvastuullisuuden tavoitteiden saavuttamista taloudellisen tehokkuuden ja vaikuttavuuden edellytysten mukaisesti sekä avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita noudattaen.”

13 Ensihoidon sairaankuljetuksia ja hätätilan sairaankuljetuksia koskevan alueellisen järjestelmän sääntelystä 27.7.2012 annetulla Veneton alueellisella lailla nro 26 (legge regionale nro 26 – Disciplina del sistema regionale di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza) (Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto n° 61, 3.8.2012; jäljempänä alueellinen laki nro 26/2012) otetaan käyttöön ”ensihoidon kuljetuksia ja hätätilan kuljetuksia koskeva alueellinen järjestelmä”.

14 Kyseisen lain 1 §:ssä, jonka otsikko on ”Kohde ja tavoite”, säädetään seuraavaa:

”1. Veneton alue [(Italia)] sääntelee alueellista ensihoitokuljetusten järjestelmää siten, että luvan saaneille ja hyväksytyille terveydenhuollon yksiköille ja yhteenliittymille annetaan yleisen edun mukaisesti ja niin, että noudatetaan yleiskattavuuden, yhteisvastuullisuuden, taloudellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden periaatteita, mahdollisuus osallistua terveydenhuoltoon kiinteästi liittyvien ensihoidon sairaankuljetusten ja hätätilan sairaankuljetusten hoitamiseen, kun otetaan huomioon niiden maantieteellinen jakautuminen, niiden vakiintunut asema Veneton alueen sosiaali- ja terveydenhuoltoalan verkostossa sekä suoritetun palvelun tehokkuutta ja laatua koskevat arvot.”

15 Mainitun lain 2 §:n jonka otsikko on ”Määritelmät”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tässä laissa ensihoidon sairaankuljetustoiminta ja hätätilan sairaankuljetustoiminta määritellään toiminnaksi, jota tähän palveluun osoitettu terveydenhuollon ammattihenkilöstö ja muu henkilöstö harjoittaa pelastusajoneuvoilla seuraavien tehtävien hoitamiseksi:

a) äärimmäisen kiireelliset ja kiireelliset kuljetuspalvelut, jotka suoritetaan pelastusajoneuvoilla ja joita hallinnoivat ensihoitoa koordinoivat hätäkeskukset (servizio urgenze ed emergenze mediche, SUEM);

b) perusterveyshuollon (livelli essenziali di assistenza, LEA) mukaiset kuljetuspalvelut, jotka suoritetaan pelastusajoneuvoilla

c) kuljetuspalvelut, joissa potilaan kliininen tila edellyttää välttämättä pelastusajoneuvon käyttöä ja joissa kuljetuksen aikana tarvitaan terveydenhuoltohenkilöstön tai muun, asianmukaisen koulutuksen saaneen henkilöstön apua ja joissa on turvattava hoitojen jatkuvuus.”

16 Alueellisen lain nro 26/2012, sellaisena kuin se on muutettuna, 4 §:ssä, joka koskee ”alueellista luetteloa”, säädetään seuraavaa:

”1. Aluehallitus hyväksyy 60 päivän kuluessa tämän lain voimaantulosta alueellisen luettelon, johon tämän lain soveltamisen ensimmäisessä vaiheessa kirjataan luvan jo saaneet terveydenhuollon yksiköt ja yhteenliittymät, jotka ovat harjoittaneet alueella äärimmäisen kiireellistä ja kiireellistä sairaankuljetustoimintaa vähintään viisi vuotta alueella toimivaltaisten paikallisten sosiaali- ja terveysviranomaisten [(unità locali socio-sanitarie, jäljempänä ULSS:n yksiköt)] tätä koskevien erityisten sopimusten perusteella ja jotka täyttävät [terveys- ja sosiaalijärjestelmien lupa- ja hyväksymisjärjestelmästä 16.8.2002 annetussa alueellisessa laissa nro 22 (legge regionale n. 22 - Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali) (Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto n. 82)] ja siihen tehdyissä muutoksissa säädetyt lupaa koskevat edellytykset sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön mukaisesti

2. Edellä 1 momentissa mainittujen toimijoiden lisäksi samassa momentissa tarkoitettuun alueelliseen luetteloon kirjataan Italian punaisen ristin (Croce rossa italiana, CRI) komiteat kyseisen yksikön Veneton alueellisen komitean kanssa tehdyn nimenomaisen sopimuksen johdosta sekä julkiset avustus- ja hyväntekeväisyyslaitokset (Istituti Pubblici di Assistenza e Beneficienza, jäljempänä IPAB), jotka harjoittavat äärimmäisen kiireellistä ja kiireellistä sairaankuljetustoimintaa, niiden suostumuksella ja valaehtoisella ilmoituksella siitä, että alueellisessa laissa [nro 22] ja siihen myöhemmin tehdyillä muutoksilla säädettyjä luvan myöntämistä koskevia edellytyksiä ja 3 §:n 2 momentissa tarkoitettuja aluehallituksen asettamia ehtoja noudatetaan, noudattaen sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevia unionin säännöksiä.

3. Edellä 1 momentissa tarkoitettu alueellinen luettelo päivitetään vuosittain lisäämällä siihen uudet terveydenhuollon yksiköt ja yhteenliittymät, jotka täyttävät alueellisessa laissa [nro 22] säädetyt lupaa ja hyväksyntää koskevat edellytykset

4. Alueelliseen luetteloon kirjatut toimijat tarkastetaan määräajoin edellytysten täyttymisen ja säilymisen varmistamiseksi."

17 Kyseisen lain 5 §:ssä, joka koskee "ensihoidon sairaankuljetustoimintaa ja hätätilan sairaankuljetustoimintaa", säädetään seuraavaa:

"1. Ensihoidon sairaankuljetustoimintaa ja hätätilan sairaankuljetustoimintaa harjoittavat [ULSS:n yksiköt] sekä edellä 4 §:ssä tarkoitettuun alueelliseen luetteloon merkityt toimijat.

2. Suhteita [ULSS:n yksiköihin] sekä yksityiskohtaisia menettelytapoja, joilla edellä 4 §:ssä tarkoitettuun alueelliseen luetteloon merkityt toimijat osallistuvat ensihoitotoimintaan ja hätätilan toimintaan, säännellään erityisillä sopimuksilla, jotka tehdään aluehallituksen hyväksymän sopimusmallin perusteella ja jotka julkistetaan julkisten hankintojen alalla voimassa olevan kansallisen ja Euroopan unionin lainsäädännön mukaisesti.

3. Edellä 2 momentissa tarkoitetuissa sopimuksissa määrätään budjettijärjestelmästä, joka määritellään aluehallituksen yksilöimien ja kolmen vuoden välein päivitettävien vakiokustannusten soveltamiseen perustuvien arviointiperusteiden mukaisesti.

– –

5. Jos 4 §:ssä tarkoitettuun luetteloon merkityt toimijat eivät pysty huolehtimaan ensihoidon sairaankuljetustoiminnasta ja hätätilan sairaankuljetustoiminnasta, [ULSS:n yksiköt] voivat antaa toiminnan hoitamisen vastiketta vastaan toimijoille, jotka on yksilöity julkisissa tarjouspyyntömenettelyissä, niin että noudatetaan julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin sovellettavaa voimassa olevaa kansallista ja Euroopan unionin lainsäädäntöä ja täytetään edellytykset, joilla pystytään takaamaan asianmukaiset laatutasot ja hyödyntämään palvelun sosiaalista tehtävää."

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

18 AULSS nro 6 aloitti vuonna 2017 tarjouspyyntömenettelyn hankintasopimuksen tekemiseksi kokonaistaloudellisesti edullisinta tarjousta koskevan kriteerin perusteella, ja se koski sairaankuljetusajoneuvolla suoritettavaa potilaiden sairaankuljetusta koskevia palveluja ja hemodialyysipotilaiden kuljetuspalveluja viideksi vuodeksi siten, että oli mahdollisuus sopia yhdestä ylimääräisestä vuodesta (jäljempänä riidanalainen tarjouspyyntö). Tämän hankintasopimuksen vuotuisen arvon arvioitiin olevan 5 043 560 euroa, ja määrä vastasi viiden vuoden ajanjaksolla 25 217 800:a euroa.

19 Croce Verde riitautti Tribunale amministrativo regionale del Venetossa (Veneton alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) AULSS:n nro 6 päätöksen tehdä julkinen hankinta sen sijaan että tämä olisi toteuttanut julkiseen sektoriin kuuluvien yksiköiden välisen kumppanuuden. On nimittäin niin, että kun tällaisen kumppanuuden solmimisen edellytykset täyttyvät, alueellisessa laissa nro 26/2012 velvoitetaan tekemään direktiivin 2014/24 12 artiklan 4 kohdassa ja julkisista hankinnoista annetun koodeksin 5 §:n 6 momentissa säädetty sopimus hyväksytyn julkisen yksikön kanssa ilman – kuten säädetään kyseisen direktiivin 10 artiklan h alakohdassa ja kyseisen koodeksin 17 §:n 1 momentin h kohdassa – että on tarpeen tehdä julkista hankintaa koskevaa sopimusta tai yksinkertaistetun järjestelmän mukaista julkista hankintaa koskevaa sopimusta.

20 Croce Verde väittää tältä osin, että se ei ole pelkkä vapaaehtoistyötä tekevä yksityisoikeudellinen yhdistys vaan muu kuin taloudellinen julkinen yksikkö eli tarkemmin sanoen IPAB. Se on tässä ominaisuudessa osallistunut jo yli vuosisadan Padovan (Italia) asukkaiden terveydenhuoltoon huolehtimalla pääasiallisesti loukkaantuneiden ja sairaiden kuljetuksesta voittoa tavoittelematta. Tämän lisäksi se on saanut huolehtiakseen AULSS nro 6:n kiireelliset ja äärimmäisen kiireelliset sairaankuljetuspalvelut 22.12.2017 tehdyllä sopimuksella alueellisen lain nro 26/2012 mukaisesti. Vuonna 2010 aloitetun tarjouspyyntömenettelyn, jota jatkettiin kahdesti ja joka päättyi 31.3.2018, päätteeksi myös tavanomainen kuljetuspalveluannettiin sen tehtäväksi.

21 Tribunale amministrativo regionale del Veneto katsoi kuitenkin, että direktiivin 2014/24 10 ja 74 artiklassa sekä julkisista hankinnoista annetun koodeksin 17 §:n 1 momentin h kohdassa säädetään, että muita kuin kiireellisiä kuljetuksia sairaankuljetusajoneuvolla koskevan sopimuksen sopimuspuoli valitaan tarjouspyyntömenettelyssä.

22 Koska kyseinen tuomioistuin kuitenkin hyväksyi kanneperusteen, joka koski sitä, että AULSS nro 6:lla ei ollut toimivaltaa järjestää riidanalaista tarjouspyyntömenettelyä, viimeksi mainittu valitti Tribunale amministrativo regionale del Veneton tuomiosta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen eli Consiglio di Statoon (ylin hallintotuomioistuin, Italia).

23 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka hylkäsi päävalituksen, on vielä ratkaistava liitännäisvalitus, jonka yhteydessä Croce Verde toistaa ensimmäisessä oikeusasteessa esittämänsä perustelut.

24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että on erotettava toisistaan yhtäältä äärimmäisen kiireellinen ensihoitopalvelu ja toisaalta sairaankuljetusajoneuvolla suoritettava kuljetuspalvelu. Direktiivin 2014/24 10 artiklassa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin johdanto-osan 28 perustelukappaleen kanssa, ja julkisista hankinnoista annetun koodeksin 17 §:n 1 momentin h kohdassa suljetaan julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjä koskevien sääntöjen ulkopuolelle äärimmäisen kiireellinen ensihoidon palvelu, jossa voittoa tavoittelemattomat järjestöt kuljettavat potilaita sairaankuljetusajoneuvolla ja antavat heille ensiapua äärimmäisen kiireellisessä tilanteessa. Sitä vastoin sairaankuljetusajoneuvolla tapahtuva kuljetuspalvelu, joka ei ole kiireellistä, kuuluu direktiivin 2014/24 74–77 artiklassa säädetyn ”kevennetyn järjestelmän” piiriin silloin, kun – kuten pääasiassa – sen arvo vastaa vähintään direktiivissä 2014/24 säädettyä 750 000 euron kynnysarvoa.

25 Alueellisen lain nro 26/2012 5 §:ssä säädetään kuitenkin, että silloin, kun ULSS:n yksiköt eivät toteuta suoraan sairaankuljetusajoneuvoilla suoritettavia ensihoidon kuljetuksia ja hätätilan kuljetuksia, tämän lain 4 §:ssä tarkoitettuun alueelliseen luetteloon merkittyjen henkilöiden on suoritettava ne, ja että yhteydestä näihin ULSS:n yksikköihin ja kyseisen palvelun toteuttamistapaa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä määrätään yksittäisissä sopimuksissa. Lisäksi sairaankuljetusajoneuvolla suoritettavia ensihoidon sairaankuljetuksia ja hätätilan sairaankuljetuksia koskeva hankintasopimus voidaan tehdä julkisen tarjouskilpailumenettelyn päätteeksi vain, mikäli mainittuun alueelliseen luetteloon merkityt henkilöt eivät voi toteuttaa tätä toimintaa.

26 Lisäksi alueellisen lain nro 26/2012 2 §:n mukaan järjestelmää, joka koskee ”ensihoidon kuljetuksia ja hätätilan kuljetuksia” koskevia palveluja koskevaa hankintasopimuksen tekemisjärjestelmää, sovelletaan toimintaan, jonka muun muassa terveydenhoitohenkilöstö suorittaa pelastusajoneuvoilla ja joka kattaa erityisesti ”perusterveyshuollon mukaiset kuljetuspalvelut, jotka suoritetaan pelastusajoneuvolla” ja ”kuljetuspalvelut, joissa potilaan kliininen tila edellyttää välttämättä pelastusajoneuvon käyttöä ja joissa kuljetuksen aikana tarvitaan terveydenhoitohenkilöstön tai muun, asianmukaisen koulutuksen saaneen henkilöstön apua ja jossa on turvattava hoitojen jatkuvuus”. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kyseisen järjestelmän kattamat toiminnot ovat erityisesti viimeksi mainitussa tapauksessa siis toimintoja, jotka eivät näytä kuuluvan hätätilan kuljetuksen piiriin vaan ne näyttävät kuuluvan potilaiden tavanomaisen kuljetuksen piiriin.

27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo näin ollen, että pääasiassa kyseessä olevaa palvelua voidaan pitää ”tavanomaisena kuljetuspalveluna” tai ”ensihoidon sairaankuljetuspalveluna” eikä ”äärimmäisen kiireellisenä sairaankuljetuspalveluna”. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo näin ollen alueellisen lain nro 26/2012 5 §:n mukaisesti, että hankintaviranomainen voi turvautua tarjouspyyntömenettelyyn ainoastaan siinä tapauksessa, että suorahankinta sopimuksen tekemisellä on mahdotonta.

28 Se epäilee kuitenkin alueellisen lain nro 26/2012 5 §:n yhteensoveltuvuutta unionin oikeuden kanssa, kun tätä säännöstä sovelletaan muihin palveluihin kuin ensihoidon sairaankuljetuspalveluihin ja hätätilan sairaankuljetuspalveluihin. Tämä epäilys koskee myös tilannetta, jossa suorahankinta merkitsisi hankintaviranomaisten välisen kumppanuuden toteuttamista.

29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että lain nro 241/1990 15 §:n mukaan julkiset elimet voivat aina käyttää sopimusvälinettä voidakseen tehdä keskenään sopimuksia, joiden tarkoituksena on säännellä yhteisen edun mukaisen toiminnan harjoittamista yhteistyössä. Tällainen julkisten elinten välinen yhteistyö ei kuitenkaan voi kyseenalaistaa julkisia hankintoja koskevien unionin sääntöjen päätavoitetta eli palvelujen vapaata liikkuvuutta ja vääristymättömän kilpailun mahdollistamista kaikissa jäsenvaltioissa.

30 Julkisista hankinnoista annetun koodeksin 5 §:n 6 momentissa vahvistetaan, että julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemistä koskevia sääntöjä ei sovelleta, kun kyseisessä momentissa asetetut edellytykset täyttyvät. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan näin on nyt käsiteltävässä asiassa. AULSS nro 6:n ja Croce Verden yhteisenä tavoitteena on nimittäin saada alueellisen lain nro 26/2012 4 §:ssä tarkoitettuun alueelliseen luetteloon merkityt henkilöt osallistumaan toimintaan ja kannustaa vapaaehtoistoiminnan harjoittamiseen. Croce Verde on lisäksi merkitty mainittuun alueelliseen luetteloon IPAB:n ominaisuudessaan. Lopuksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että erittäin vähäinen osa Croce Verden toiminnasta koostuu ensihoidon sairaankuljetuspalveluista ja hätätilan sairaankuljetuspalveluista.

31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa kuitenkin, että lain nro 241/1990 15 §:ssä ja julkisista hankinnoista annetun koodeksin 5 §:n 6 momentissa rajoitutaan esittämään julkiseen sektoriin kuuluvien yksiköiden välinen kumppanuus vaihtoehtona julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekemiselle, ja niissä ei määrätä sitä ensisijaiseksi menettelyksi. Hankintaviranomaisten välinen sopimus on näin ollen hankintaviranomaisten käytettävissä oleva vaihtoehto ja se edellyttää kahdenvälisen yhteisymmärryksen syntymistä sopimuspuolten välillä. Tästä seuraa, että hankintaviranomainen voi ainoastaan ilmaista tahtonsa sopia tällaisesta kumppanuudesta ilman, että se voisi pakottaa toisen hankintaviranomaisen valitsemaan tämän vaihtoehdon. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tältä osin, että AULSS nro 6 ei ole käsiteltävässä asiassa pyrkinyt vetoamaan tähän mahdollisuuteen, koska se on päättänyt aloittaa riidanalaisen tarjouspyyntömenettelyn.

32 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo lisäksi, että alueellisen lain nro 26/2012 5 §:llä ei voida velvoittaa hankintaviranomaista perustelemaan sitä, että se tekee pääasiassa kyseessä olevaa palvelua koskevan hankintasopimuksen tarjouspyyntömenettelyä käyttäen. Tällainen perusteluvaatimus on nimittäin perusteltu ainoastaan siinä tapauksessa, että hankintaviranomainen aikoo kahdenvälisten neuvottelujen päätyttyä tehdä suorahankinnan, koska tällainen toimi ei mahdollista sellaisten vertailuelementtien käyttämistä, joilla voidaan yksilöidä kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous.

33 Sitä vastoin tarjouspyyntömenettelyssä taataan puolueettomuutta, julkisuutta, avoimuutta, osallistumista ja yhdenvertaista kohtelua koskevien unionin oikeuden periaatteiden noudattaminen vertailemalla useita tarjouksia kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen kriteerin perusteella.

34 Näin ollen on niin, että koska unionin oikeudessa ei määritetä erilaisia tähän liittyviä yleisiä etuja, kuten vapaaehtoistyön arvoa, turvautuminen suorahankintaan tekemällä sopimus ei ole perusteltua. Näin on nyt käsiteltävässä asiassa, koska Croce Verde väittää, että se on ainoa Veneton alueella hyväksytty

subjekti, jolla on julkisen yksikön asema, mikä sulkee pois kaiken kilpailun ja vertailun pääasiassa kyseessä olevan palvelun tarjoamisesta kiinnostuneiden mahdollisten toimijoiden välillä. Sen sijaan Croce Verdellä on muiden vapaaehtoisjärjestöjen, jotka on mainittu alueellisen lain nro 26/2012 4 §:ssä tarkoitetussa alueellisessa luettelossa, tavoin taloudellisena toimijana täysimääräinen oikeus osallistua riidanalaiseen tarjouspyyntömenettelyyn ja se voisi siten vedota tässä yhteydessä tarjouksensa edullisuuteen.

35 Näissä olosuhteissa Consiglio di Stato on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Jos molemmat sopimuspuolet ovat julkisia yksikköjä, ovatko direktiivin [2014/24] johdanto-osan 28 perustelukappale, 10 artikla ja 12 artiklan 4 kohta esteenä – – alueellisen lain 26/2012 5 §:n soveltamiselle, kun se luetaan yhdessä tämän lain 1, 2, 3 ja 4 §:n kanssa, [kyseisen direktiivin] 12 artiklan 4 kohdassa sekä [julkisista hankinnoista annetun koodeksin] 5 §:n 6 momentissa ja lain 241/1990 15 §:ssä tarkoitetun julkisen sektorin sisäisen kumppanuuden perusteella?

2) Jos molemmat sopimuspuolet ovat julkisia yksikköjä, ovatko direktiivin [2014/24] johdanto-osan 28 perustelukappale, 10 artikla ja 12 artiklan 4 kohta esteenä – – alueellisen lain 26/2012 säännösten soveltamiselle [kyseisen direktiivin] 12 artiklan 4 kohdassa sekä [julkisista hankinnoista annetun koodeksin] 5 §:n 6 momentissa ja lain 241/1990 15 §:ssä tarkoitetun julkisen sektorin sisäisen kumppanuuden perusteella siinä suppeassa mielessä, että hankintaviranomainen on velvollinen esittämään perustelut valinnalleen, että tavanomainen sairaankuljetuspalvelu hankitaan tarjouspyynnön perusteella eikä suoralla sopimuksella?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

36 Jos ennakkoratkaisukysymykseen annettava vastaus on selvästi johdettavissa oikeuskäytännöstä tai jos ennakkoratkaisukysymykseen annettavasta vastauksesta ei ole perusteltua epäilystä, unionin tuomioistuin voi työjärjestyksensä 99 artiklan nojalla esittelevän tuomarin ehdotuksesta ja julkisasiamiestä kuultuaan milloin tahansa päättää ratkaista asian perustellulla määräyksellä.

37 Tätä määräystä on sovellettava nyt käsiteltävässä asiassa.

Ensimmäinen kysymys

38 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy ensimmäisellä kysymyksellään, onko direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohtaa ja 12 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä alueelliselle säännöstölle, jonka mukaan julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekeminen edellyttää sitä, että tavanomaista sairaankuljetuspalvelua ei voida varmistaa julkiseen sektoriin kuuluvien yksikköjen välisellä kumppanuudella.

39 Kuten unionin tuomioistuin on todennut 3.10.2019 antamassaan tuomiossa Irgita (C-285/18, EU:C:2019:829, 41 kohta; jäljempänä tuomio Irgita), direktiivin 2014/24 tarkoituksena on, kuten sen johdanto-osan 1 perustelukappaleessa todetaan, sovittaa yhteen tietyn arvon ylittävien hankintasopimusten tekemistä koskevia kansallisia menettelyjä.

40 Tuomion Irgita 43 kohdasta ilmenee, että kyseisen direktiivin 12 artiklan 1 kohdassa, joka koskee sisäisiä liiketoimia, joita kutsutaan myös ”in house -sopimuksiksi”, ja jossa näin vain täsmennetään edellytykset, joita hankintaviranomaisen on noudatettava, kun se haluaa tehdä sisäisen liiketoimen, ainoastaan valtuutetaan jäsenvaltiot jättämään tällainen toimi direktiivin 2014/24 soveltamisalan ulkopuolelle.

41 Näin ollen tällä säännöksellä ei voida viedä jäsenvaltioilta vapautta suosia tiettyä palvelujen tarjoamistapaa, rakennusurakan toteuttamistapaa tai tavaroiden hankkimistapaa muiden tapojen kustannuksella. Tämä vapaus merkitsee nimittäin valintaa, joka tehdään hankintasopimuksen tekemistä edeltävässä vaiheessa ja joka ei näin ollen voi kuulua direktiivin 2014/24 soveltamisalaan (tuomio Irgita, 44 kohta).

42 Jäsenvaltioiden vapaus valita palvelujen tarjoamistapa, jolla hankintaviranomaiset täyttävät omat tarpeensa, käy ilmi myös direktiivin 2014/24 johdanto-osan 5 perustelukappaleesta, jossa todetaan, että ”tässä direktiivissä ei millään tavalla velvoiteta jäsenvaltioita turvautumaan alihankintaan tai ulkoistamiseen sellaisten palvelujen suorittamisessa, jotka ne haluavat suorittaa itse tai järjestää muulla tavalla kuin tässä direktiivissä tarkoitetuilla hankintasopimuksilla”, ja siinä vahvistetaan näin mainittua direktiiviä aikaisempi unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö (tuomio Irgita, 45 kohta).

43 Näin ollen on niin, että aivan kuten direktiivissä 2014/24 ei velvoiteta jäsenvaltioita turvautumaan julkiseen hankintamenettelyyn, siinä ei myöskään voida velvoittaa jäsenvaltioita käyttämään sisäistä liiketoimea, jos 12 artiklan 1 kohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät (tuomio Irgita, 46 kohta).

44 Lisäksi on todettava, että – kuten unionin tuomioistuin on katsonut tuomion Irgita 47 kohdassa – jäsenvaltioille näin myönnetty vapaus tuodaan selvemmin esiin käyttöoikeussopimusten tekemisestä 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/23/EU (EUVL 2014, L 94, s. 1) 2 artiklan 1 kohdassa, jossa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tunnustetaan kansallisten, alueellisten ja paikallisviranomaisten vapaan harkinnan periaate kansallisen ja unionin oikeuden mukaisesti. Nämä viranomaiset voivat vapaasti päättää parhaana pitämästään tavasta huolehtia rakennusurakoiden toteuttamisesta tai palvelujen tarjoamisesta erityisesti korkean laadun ja turvallisuuden tason, kohtuuhintaisuuden, yhdenvertaisen kohtelun sekä yleisen saatavuuden ja käyttäjien oikeuksien edistämisen varmistamiseksi julkisissa palveluissa.

Ne saavat suorittaa yleistä etua koskevat tehtävänsä käyttäen omia voimavarojaan tai yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa taikka siirtää tehtävien suorittamisen talouden toimijoille.”

45 Jäsenvaltioilla oleva vapaus päättää parhaana pitämästään tavasta huolehtia rakennusurakoiden toteuttamisesta tai palvelujen tarjoamisesta ei kuitenkaan voi olla rajoittamaton. Tätä vapautta käytettäessä on päinvastoin noudatettava EUT-sopimuksen perustavanlaatuisia sääntöjä, erityisesti tavaroiden vapaata liikkuvuutta, sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta, sekä niistä johtuvia periaatteita kuten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, syrjintäkiellon periaatetta, vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta, suhteellisuusperiaatetta ja avoimuusperiaatetta (tuomio Irgita, 48 kohta).

46 Näin ollen unionin tuomioistuin on katsonut tuomion Irgita 50 kohdassa, että direktiivin 2014/24 12 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä kansalliselle säännölle, jolla jäsenvaltio asettaa sisäisen liiketoimen toteuttamisen edellytykseksi erityisesti sen, että julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekeminen ei mahdollista suoritettavien palvelujen laadun, saatavuuden tai jatkuvuuden takaamista, mikäli tietyn palvelujen suoritustavan hyväksi ilmaistu valinta, joka on tehty julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekemistä edeltävässä vaiheessa, on yhdenvertaisen kohtelun periaatteen, syrjintäkiellon periaatteen, vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja avoimuusperiaatteen mukainen.

47 Edellä esitetystä seuraa ensinnäkin, että jäsenvaltioiden vapaus valita palvelujen tarjoamistapa, jolla hankintaviranomaiset täyttävät omat tarpeensa, mahdollistaa soveltuvin osin sen, että jäsenvaltiot voivat määrätä, että julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekeminen edellyttää sitä, että ei ole mahdollista sopia hankintaviranomaisten välisestä kumppanuudesta direktiivin 2014/24 12 artiklan 4 kohdassa säädettyjen edellytysten mukaisesti.

48 Kyseisen säännöksen mukaan hankintaviranomaisten välisestä kumppanuudesta voidaan sopia vain, jos sopimuksella käynnistetään tai toteutetaan siihen osallistuvien hankintaviranomaisten välinen yhteistyö tavoitteena varmistaa, että julkiset palvelut, jotka niiden on suoritettava, tarjotaan niiden yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi, jos kyseisen yhteistyön toteuttamista ohjaavat ainoastaan yleiseen etuun liittyvät näkökohdat ja jos osallistuvat hankintaviranomaiset harjoittavat avoimilla markkinoilla alle 20:tä prosenttia yhteistyön piiriin kuuluvista toiminnoistaan.

49 Tästä on todettava, että – kuten komissio on katsonut kirjallisissa huomautuksissaan – vaikka Croce Verde on IPAB, ei ole kuitenkaan varmaa, että se on direktiivin 2014/24 2 artiklan 1 kohdan 4 alakohdassa tarkoitettu ”julkisoikeudellinen laitos”.

50 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on myös varmistuttava siitä, että alueellisen lain nro 26/2012 5 §:n 2 ja 3 momentilla voidaan tosiasiallisesti osoittaa, että kyse on hankintaviranomaisten välisestä yhteistyöstä, koska kyseisen säännöksen mukaan ULSS:n yksiköiden ja kyseisen lain 4 §:ssä tarkoitettuun alueelliseen luetteloon merkittyjen ja ensihoitotoimintaan ja hätätilan toimintaan osallistuvien henkilöiden välisiin suhteisiin sovelletaan kyseisen säännöksen mukaan erityisiä sopimuksia, jotka on tehty aluehallituksen hyväksymän sopimusmallin perusteella.

51 Toiseksi on todettava, että jäsenvaltioiden vapaus valita palvelujen tarjoamistapa, jolla hankintaviranomaiset täyttävät omat tarpeensa, sallii sen, että jäsenvaltiot suosivat sitä, että väestönsuojelua, pelastuspalveluja ja vaarojen ehkäisyä koskevien palvelujen osalta voittoa tavoittelemattomien järjestöjen tai yhdistysten kanssa tehdään hankintasopimus direktiivin 2014/24 74–77 artiklassa tarkoitetun kevennetyn järjestelmän mukaisesti, edellyttäen, että noudatetaan tämän direktiivin 10 artiklan h alakohdassa säädettyjä edellytyksiä.

52 Tästä on huomautettava, että mainitun direktiivin 10 artiklan h alakohtaa on tulkittava siten, että siinä säädetty julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamatta jättäminen kattaa CPV-koodiin 75252000-7 (pelastuspalvelut) kuuluvan ensiapuhoitajan/ensihoitajan ensiapupotilaille pelastusajoneuvossa antaman hoidon ja CPV-koodiin (85143000-3) (sairaankuljetuspalvelut) kuuluvan kiireettömän sairaankuljetuksen, jos kiireettömän sairaankuljetuksen tosiasiassa suorittaa asianmukaisen ensiapukoulutuksen saanut henkilöstö ja jos se koskee potilasta, jonka terveydentila on vaarassa heikentyä kuljetuksen aikana (tuomio 21.3.2019, Falck Rettungsdienste ja Falck, C-465/17, EU:C:2019:234, 51 kohta). Tämä soveltamatta jättäminen edellyttää myös sitä, että sairaankuljetuspalvelua tarjoavat kyseisessä säännöksessä tarkoitetut voittoa tavoittelemattomat organisaatiot tai yhteenliittymät, ja sitä, että kyse on hätätilanteesta (määräys 20.6.2019, Italy Emergenza ja Associazione Volontaria di Pubblica Assistenza ”Croce Verde”, C-424/18, EU:C:2019:528, 28 kohta).

53 Lopuksi on todettava, että tämän määräyksen 47 ja 51 kohdassa mainituissa kahdessa tapauksessa jäsenvaltioiden tehtävänä on, kun ne käyttävät vapauttaan valita palvelujen tarjoamistapa, jolla hankintaviranomaiset täyttävät omat tarpeensa, huolehtia yhdenvertaisen kohtelun periaatteen, syrjintäkiellon periaatteen, vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja avoimuusperiaatteen noudattamisesta (tuomio Irgita, 48 kohta).

54 Ensimmäiseen kysymykseen on siis vastattava, että direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohtaa ja 12 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä alueelliselle säännöstölle, jonka mukaan julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekeminen edellyttää, että julkiseen sektoriin kuuluvien yksiköiden välinen kumppanuus ei mahdollista tavanomaisten sairaankuljetuspalvelujen varmistamista, mikäli tiettyä palvelun suoritustapaa koskeva ja ennen julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekemistä ilmaistu valinta on yhdenvertaisen kohtelun periaatteen, syrjintäkiellon periaatteen, vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja avoimuusperiaatteen mukainen.

Toinen kysymys

55 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy toisella kysymyksellään, onko direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohtaa ja 12 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä alueelliselle säännöstölle, jonka mukaan hankintaviranomaisen on perusteltava valintansa tehdä tavanomaisia sairaankuljetuspalveluja koskeva hankintasopimus tarjouspyyntömenettelyn kautta sen sijaan, että se tekee sen suoraan tekemällä toisen hankintaviranomaisen kanssa sopimuksen.

56 Kuten ensimmäiseen kysymykseen annetusta vastauksesta ilmenee, kyseisen direktiivin 10 artiklan h alakohta ja 12 artiklan 4 kohta eivät ole esteenä sellaiselle alueelliselle lainsäädännölle, jonka mukaan julkista hankintaa koskeva sopimus tehdään vain toissijaisesti ja poikkeuksellisesti.

57 Näin ollen unionin oikeus ja erityisesti direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohta ja 12 artiklan 4 kohta ei voi olla esteenä alueelliselle säännöstölle, jossa velvoitetaan hankintaviranomainen osoittamaan, etteivät näiden säännösten soveltamisedellytykset ole täyttyneet.

58 Toiseen kysymykseen on siis vastattava, että direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohtaa ja 12 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä alueelliselle säännöstölle, jonka mukaan hankintaviranomaisen on perusteltava valintansa tehdä tavanomaisia sairaankuljetuspalveluja koskeva hankintasopimus tarjouspyyntömenettelyn kautta sen sijaan, että se tekee sen suoraan tekemällä toisen hankintaviranomaisen kanssa sopimuksen.

Oikeudenkäyntikulut

59 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 (yhdeksäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU 10 artiklan h alakohtaa ja 12 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä alueelliselle säännöstölle, jonka mukaan julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekeminen edellyttää, että julkiseen sektoriin kuuluvien yksiköiden välinen kumppanuus ei mahdollista tavanomaisten sairaankuljetuspalvelujen varmistamista, mikäli tiettyä palvelun suoritustapaa koskeva ja ennen julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekemistä ilmaistu valinta on yhdenvertaisen kohtelun periaatteen, syrjintäkiellon periaatteen, vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja avoimuusperiaatteen mukainen.**

2) **Direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohtaa ja 12 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä alueelliselle säännöstölle, jonka mukaan hankintaviranomaisen on perusteltava valintansa tehdä tavanomaisia sairaankuljetuspalveluja koskeva hankintasopimus tarjouspyyntömenettelyllä sen sijaan, että se tekee sen suoraan tekemällä toisen hankintaviranomaisen kanssa sopimuksen.**

Allekirjoitukset