Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

28 päivänä tammikuuta 2016*

Ennakkoratkaisupyyntö ? Julkiset hankinnat — SEUT 49 ja SEUT 56 artikla — Direktiivi 2004/18/EY ? Sairaankuljetuspalvelut — Kansallinen lainsäädäntö, jossa alueellisille terveysviranomaisille annetaan lupa uskoa suorahankinnalla ja mitään ilmoitusta julkaisematta sairaankuljetustoiminta, jonka kustannukset korvataan, vapaaehtoisyhteenliittymille, jotka täyttävät lakiin perustuvat vaatimukset ja jotka ovat rekisteröityjä — Hyväksyttävyys

Asiassa C-50/14,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Piemonten alueen hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt 9.1.2014 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 3.2.2014, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Consorzio Artigiano Servizio Taxi e Autonoleggio (CASTA) ym.

vastaan

Azienda sanitaria locale di Ciriè, Chivasso e Ivrea (ASL TO4) ja

Regione Piemonte

Associazione Croce Bianca del Canavese ym:iden ja

Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Ligurian

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: neljännen jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz, joka hoitaa viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit D. Šváby (esittelevä tuomari), A. Rosas, E. Juhász ja C. Vajda,

julkisasiamies: N. Wahl,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

— Consorzio Artigiano Servizio Taxi e Autonoleggio (CASTA) ym., edustajinaan avvocato M. Bellardi ja avvocato P. Troianello,

— Azienda sanitaria locale di Ciriè, Chivasso e Ivrea (ASL TO4), edustajanaan avvocato F. Dealessi,

— Associazione Croce Bianca del Canavese ym., edustajinaan avvocato E. Thellung De Courtelary ja avvocato C. Tamburini,

— Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria, edustajanaan avvocato R. Damonte,

— Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato P. Gentili,

— Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek, J. Vláčil ja T. Müller, ja

— Euroopan komissio, asiamiehinään L. Pignataro-Nolin ja A. Tokár,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Consorzio Artigiano Servizio Taxi e Autonoleggio (CASTA) ja kaksi kuljetusalan yritystoiminnan harjoittajaa (jäljempänä CASTA ym.) ja toisaalta Azienda sanitaria locale di Ciriè, Chivasso e Ivrea (ASL TO4) (Cirièn, Chivasson ja Ivrean paikallinen terveysviranomainen (ASL TO4)) ja Regione Piemonte (Piemonten alue) ja jossa on kyse yhtäältä siitä, että dialyysipotilaiden kuljetusta eri hoitopaikkoihin koskevat palvelut annettiin ajanjaksolla kesäkuu–joulukuu 2013 tehtäväksi Associazione Croce Bianca del Canaveselle ja useille muille vapaaehtoisyhteenliittymille (jäljempänä Associazione Croce Bianca ym.) ilman tarjouspyyntöä, ja toisaalta tähän liittyvien kustannusten hyväksymisestä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/18/EY (EUVL L 134, s. 114 ja oikaisu EUVL L 351, s. 44), sellaisena kuin se on muutettuna 30.11.2011 annetulla komission asetuksella (EU) N:o 1251/2011 (EUVL L 319, s. 43; jäljempänä direktiivi 2004/18), 1 artiklan 2 ja 5 kohta sisältävät seuraavat määritelmät:

”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.

– –

5. ’Puitejärjestelyllä’ tarkoitetaan yhden tai useamman hankintaviranomaisen ja yhden tai useamman taloudellisen toimijan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot erityisesti hintojen ja tarvittaessa ennakoitujen määrien osalta.”

4 Direktiivin 2004/18 soveltaminen julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekemiseen riippuu useiden edellytysten täyttymisestä, jotka liittyvät muun muassa asianomaisten sopimusten arvoon ja asianomaisten palvelujen luonteeseen.

5 Näin ollen yhtäältä direktiivin 2004/18 7 artiklan b alakohdan ensimmäisen ja kolmannen luetelmakohdan mukaan direktiiviä sovelletaan muun muassa julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin, joiden arvo (ilman arvonlisäveroa) on vähintään 200 000 euroa ja joiden kohteena ovat joko kyseisen direktiivin liitteessä II A luetellut palvelut, mikäli sopimukset tekee muu hankintaviranomainen kuin direktiivin liitteessä IV tarkoitetut keskushallintoviranomaiset, tai direktiivin liitteessä II B luetellut palvelut. Direktiivin 2004/18 9 artiklan 9 kohdan mukaan puitejärjestelyjen osalta huomioon otettava arvo on puitejärjestelyn koko keston ajalle suunniteltujen kaikkien hankintasopimusten ennakoitu enimmäisarvo. Direktiivin 9 artiklan 8 kohdan b alakohdan ii alakohdassa täsmennetään, että määräämättömäksi ajaksi tehtyjen palveluhankintoja koskevien sopimusten osalta huomioon otettava arvo on rajoitettu tällaisen sopimuksen kuukausiarvoon kerrottuna luvulla 48.

6 Toisaalta direktiivin 2004/18 20 ja 21 artiklan nojalla direktiivin liitteessä II A lueteltuja palveluja koskevat hankintasopimukset tehdään direktiivin 23–55 artiklan mukaisesti ja direktiivin liitteessä II B lueteltuja palveluja koskevia hankintasopimuksia koskevat yksinomaan sen 23 artikla ja 35 artiklan 4 kohta; edellinen koskee teknisiä eritelmiä ja jälkimmäinen ilmoitusta hankintamenettelyn tuloksesta. Direktiivin 2004/18 22 artiklan mukaan hankintasopimukset, jotka koskevat samanaikaisesti kyseisen direktiivin liitteessä II A ja liitteessä II B lueteltuja palveluja, on tehtävä direktiivin 23–55 artiklan säännösten mukaisesti, jos liitteessä II A lueteltujen palvelujen arvo on suurempi kuin liitteessä II B lueteltujen palvelujen arvo, tai päinvastaisessa tilanteessa yksinomaan kyseisen direktiivin 23 artiklan ja 35 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

7 Direktiivin 2004/18 liitteessä II A oleva 2 luokka koskee maakuljetuspalveluja, mukaan lukien panssariautopalvelut ja kuriiripalvelut, lukuun ottamatta postinkuljetusta. Kyseisen direktiivin liitteeseen II B kuuluva 25 luokka koskee terveydenhoito- ja sosiaalipalveluja.

8 Direktiivin 2004/18 32 artiklan 2 kohdan mukaan puitejärjestelyn tekeminen merkitsee, että hankintaviranomaisten on noudatettava kyseisellä direktiivillä vahvistettuja menettelysääntöjä järjestelyn kaikissa vaiheissa puitejärjestelyyn perustuvien hankintasopimusten tekemiseen saakka.

Italian oikeus

9 Italian tasavallan perustuslain 2 §:ssä vahvistetun solidaarisuusperiaatteen ja sen 118 §:ssä taatun subsidiariteettiperiaatteen mukaan sekä Italian valtakunnallisessa että sen alueellisessa lainsäädännössä annetaan vapaaehtoisyhteenliittymille, joille on ominaista se, etteivät ne tavoittele voittoa, että ne tarjoavat palveluja ensisijaisesti vapaaehtoispohjalta ja että niiden kaupallinen toiminta tai tuotantotoiminta on vähäistä, aktiivinen rooli terveyspalvelujen alalla.

10 Tämän vuoksi kansallisen terveydenhuoltojärjestelmän perustamisesta 23.12.1978 annetun lain nro 833 (legge n. 833 – Istituzione del servizio sanitario nazionale) (GURI nro 360, 28.12.1978, Supplemento ordinario) 1 ja 45 §:ssä tunnustetaan vapaaehtoisyhteenliittymien ja yhteenliittymien luonteisten laitosten, joiden tarkoituksena on myötävaikuttaa kyseisen järjestelmän institutionaalisten tavoitteiden toteutumiseen, rooli kansallisen terveydenhuoltojärjestelmän toiminnassa. Laissa säädetään, että tämä myötävaikutus järjestetään paikallisten terveydenhuollon yksiköiden kanssa alueellisen tason suunnitelmien ja lainsäädännön mukaisesti tehdyillä sopimuksilla.

11 Tällaisen osallistumisen vapaaehtoisuudesta säädetään kansallisella tasolla vapaaehtoistoiminnasta 11.8.1991 annetulla puitelailla nro 266 (legge n. 266 – Legge-quadro sul volontariato; GURI nro 196, 22.8.1991; jäljempänä laki nro 266/1991). Lain 1 §:ssä säädetään vapaaehtoistoiminnan tunnustamisen periaatteesta seuraavaa:

”Italian tasavalta tunnustaa vapaaehtoistoiminnan sosiaalisen arvon ja tehtävän yhtenä yhteisvastuullisuuden ja moniarvoisuuden muodon ilmentymänä, tukee sen kehittämistä sen autonomia säilyttäen ja edistää sen ainutlaatuista panosta tavoiteltaessa valtion, alueiden, Trenton ja Bolzanon autonomisten maakuntien ja paikallisten julkisyhteisöjen asettamia sosiaalisia, yhteiskunnallisia ja kulttuuriin liittyviä päämääriä.”

12 Lain nro 266/1991 3 §:n mukaan vapaaehtoisyhteenliittymä on elin, joka on perustettu tarkoituksenaan harjoittaa vapaaehtoistoimintaa siten, että se turvautuu ratkaisevalla tavalla ja ensisijaisesti jäsentensä henkilökohtaisiin, vapaaehtoisiin ja vastikkeettomiin suorituksiin, ja samassa pykälässä sallitaan tällaisen elimen turvautua palkattuihin työntekijöihin tai itsenäisiin ammatinharjoittajiin vain siinä määrin kuin on tarpeen sen säännönmukaisen toiminnan tai ammattipätevyyttä tai erikoistumista edellyttävän toiminnan vuoksi. Kyseisessä pykälässä säädetään myös, että vapaaehtoisyhteenliittymät harjoittavat toimintaansa joko omia rakenteitaan käyttämällä tai toimimalla julkisten rakenteiden puitteissa tai sellaisten rakenteiden puitteissa, jotka ovat tehneet sopimuksen viimeksi mainittujen kanssa.

13 Lain nro 266/1991 5 §:ssä luetellaan keinot, joita käyttäen vapaaehtoisyhteenliittymät voivat rahoittaa toimintaansa. Keinoihin kuuluvat korvaukset, jotka maksetaan julkisyhteisöjen kanssa tehtyjen sopimusten perusteella, sekä tulot, jotka perustuvat vähäiseen kaupalliseen toimintaan tai tuotantotoimintaan.

14 Kyseisen lain 7 §:ssä säädetään tällaisten sopimusten tekemisestä julkisyhteisöjen kanssa; viimeksi mainittujen on ohjattava yhteenliittymien toimintaa erityisesti suoritusten laadun osalta ja niin ikään vahvistettava aiheutuneiden kustannusten korvaamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

15 Tällaista ohjaamista täsmennetään ja se pannaan täytäntöön Piemonten alueen tasolla vapaaehtoistoiminnan tukemisesta ja edistämisestä 29.8.1994 annetulla alueellisella lailla nro 38 (legge regionale n. 38 – Valorizzazione e promozione del volontariato). Lain 9 §:ssä säädetään muun muassa, että yhtäältä kyseisen alueen itsensä sekä paikallisten julkisyhteisöjen tai muiden julkisten elinten, joiden kotipaikka on Piemonten alueella, ja toisaalta vapaaehtoisyhteenliittymien välillä tehdyissä sopimuksissa on yksilöitävä palvelujen käyttäjäkunta, tarjottavat palvelut ja se, miten kyseisiä palveluja tarjotaan, yksityiskohtaiset säännöt, jotka koskevat vakuutusmaksujen ja muiden sopimuskumppanina olevalle yhteenliittymälle kyseessä olevan sopimuksen kohteena olevasta toiminnasta aiheutuneiden perusteltujen kustannusten korvaamista, ja sopimuksen täytäntöönpanon valvontaa koskevat yksityiskohtaiset säännöt; valvonta voi tapahtua muun muassa julkisten palveluiden vastuuhenkilöiden ja kyseisen yhteenliittymän toiminnasta vastaavien henkilöiden säännöllisten tapaamisten kautta.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

16 ASL TO4 tarjoaa kansallisten terveyspalvelujen yhteydessä dialyysipotilaille kuljetuspalveluja ja takaa tällä tavoin konkreettisesti pääsyn hoitorakenteisiin, jos kyseiset henkilöt eivät kykene kulkemaan niihin itse. Tällä palvelulla vastataan kahteen tavoitteeseen, joista ensimmäinen on se, että kansalliseen terveyspalveluun kuuluva palvelu on fyysisesti saatavilla, ja toinen se, että se on taloudellisesti saatavilla.

17 ASL TO4:n pääjohtaja antoi 31.5.2013 tekemällään päätöksellä nro 381 kyseisen palvelun tehtäväksi sopimuksen perusteella vuoden 2013 kesäkuusta saman vuoden joulukuuhun ulottuvalle ajanjaksolle vapaaehtoisyhteenliittymille, jotka kuuluvat Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Piemonteen (kansalaisia avustava kansallinen yhteenliittymä – Piemonten aluekomitea) ja jotka olivat Associazione Croce Bianca ym. Kirjallisia huomautuksia unionin tuomioistuimelle esittäneet pääasian asianosaiset mainitsivat erilaisia määriä talousarviokohdasta, joka oli tarkoitettu asianomaisten kustannusten kattamiseen kyseisellä ajanjaksolla; kyseiset määrät vaihtelivat 195 975,37 eurosta 277 076,61 euroon.

18 CASTA ym., jotka toimivat taksikuljetusten ja kuljettajilla varustettujen ajoneuvojen vuokrauksen alalla, tai näiden edustajat riitauttivat kyseisen päätöksen Tribunale amministrativo regionale per il Piemontessa (Piemonten alueen hallintotuomioistuin) ja vetosivat muun muassa unionin oikeuden loukkaamiseen. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että CASTA ym. tarjosivat pääasiassa kyseessä olevaa palvelua ASL TO4:lle 30.5.2013 saakka.

19 Edellä mainitusta asiakirja-aineistosta ilmenee lisäksi, että Piemonten alueen toimeenpanoelin (Giunta regionale del Piemonte) ja ANPAS – Comitato regionale Piemonte alueellisena koordinointielimenä tekivät sopimuksen kyseisen alueen paikallisten terveydenhuoltolaitosten ja vapaaehtoisyhteenliittymien välisten suhteiden sääntelemiseksi sairaankuljetuspalvelujen osalta. Tämä sopimus hyväksyttiin Piemonten alueneuvoston 12.11.2007 tekemällä päätöksellä ja sen voimassaoloa jatkettiin.

20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että pääasiassa kyseessä olevan sopimuksen muodostaman kokonaisuuden kohteena on joukko kuljetuspalveluja, joihin kuuluvat esimerkiksi hätäkuljetukset, ja dialyysipotilaiden kuljetukset muodostavat kyseisistä palveluista vain pienen osan. ASL TO4 on sen mukaan myös tehnyt sopimuksia muiden vapaaehtoisyhteenliittymien kanssa, ja niiden kohteena on niin ikään sairaankuljetuspalvelujen tarjoaminen, mutta kyseiset sopimukset eivät kuitenkaan ole pääasian kohteena. Kyseisen tuomioistuimen mukaan edellä mainituissa sopimuksissa todetaan, että korvattavissa ovat yksinomaan tosiasialliset kustannukset, jotka näytetään toteen tosittein. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että toimipaikan antaminen käyttöön sairaalarakennusten lähistöllä ja lounassetelien myöntäminen henkilöille, jotka vastaavat edellä mainituissa sopimuksissa tarkoitetuista palvelusuorituksista, mainitaan myös, mutta se katsoo, että kyseiset toimenpiteet eivät ole ristiriidassa sen periaatteen kanssa, joka koskee varainsiirtoja yksinomaan perusteltujen kustannusten korvaamiseksi, koska niiden tarkoituksena on yksinomaan se, että asianomaisia palveluja voidaan tarjota kokonaisuutena, hätäkuljetuspalvelu mukaan lukien.

21 Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä ilmenee, että vapaaehtoisyhteenliittymiin turvautuminen asianomaisten palvelujen tarjoamiseksi on mahdollistanut sen, että ASL TO4 on voinut säästää huomattavasti tarjotun palvelun kustannuksista.

22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että näyttää siltä, että unionin oikeudessa kohdellaan erityisellä tavalla sosiaali- ja terveydenhuollon alan palveluja, kun jäsenvaltio päättää antaa niiden toteuttamisen voittoa tavoittelemattomille elimille. Se mainitsee tästä tuomion Sodemare ym. (C-70/95, EU:C:1997:301) sekä julkisia hankintoja koskevan uuden direktiivin valmisteluasiakirjat, jotka olivat tuolloin työn alla ja jotka johtivat sittemmin siihen, että 26.2.2014 annettiin julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi

2014/24/EU (EUVL L 94, s. 65), ja erityisesti sen johdanto-osan 28 perustelukappaleen. Kyseisessä perustelukappaleessa todetaan muun muassa, että kyseistä 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 direktiivissä säädettyjen menettelyjen mukaisesti.

23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa myös – mainitsemalla muun muassa tuomion Ambulanz Glöckner (C-475/99, EU:C:2001:577) –, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti taloudellista toimintaa ja muun muassa sairaankuljetuspalvelutoimintaa harjoittavan elimen voitontavoittelutarkoituksen puuttuminen ei johda siihen, ettei sitä pidettäisi EUT-sopimuksessa tarkoitettuna yrityksenä, joten vapaaehtoisyhteenliittymät voivat harjoittaa taloudellista toimintaa ja kilpailla muiden talouden toimijoiden kanssa muun muassa tarjouspyyntömenettelyihin osallistumalla. Se lisää, että kyseisessä oikeuskäytännössä vahvistettiin myös, että direktiivin 2004/18 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa oleva käsite ”vastiketta vastaan tehty sopimus” koskee myös sopimuksia, joista maksettava vastike rajoittuu sopimuksen kohteena olevasta palvelusta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen, ja se viittaa muun muassa tuomioon Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce ym. (C-159/11, EU:C:2012:817).

24 Kaikki edellä esitetty huomioiden ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo tarpeelliseksi sovittaa kilpailun suojelun periaatteet yhteen niiden täydentävien erityisvaatimusten kanssa, jotka koskevat vapaaehtoisyhteenliittymien osallistumista terveydenhuoltopalvelujen toteuttamiseen julkisessa terveydenhuollossa, koska vaikka pitää paikkansa, että tällaiset yhteenliittymät on lähtökohtaisesti hyväksytty osallistumaan tarjouspyyntömenettelyihin direktiivissä 2004/18 tarkoitettuina ”talouden toimijoina”, tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että niiden tulisi tämän vuoksi toimia kaikissa tilanteissa tällaisten toimijoiden tavoin, ja vielä vähemmän sitä, että kaupallinen toiminta olisi niiden olemassaolon syy.

25 Sillä, että nämä elimet velvoitettaisiin harjoittamaan kaupallista toimintaa sen sijaan, että tämä yksinomaan sallitaan, olisi sitä paitsi se paradoksaalinen seuraus, että vapaaehtoistyöhön turvautuminen terveyspalvelujen järjestämiseksi laajassa merkityksessä olisi epäkäytännöllistä, vaikka sosiaalinen yhteenkuuluvuus, subsidiariteetti ja jopa julkisten elinten tarjoamien palvelujen taloudellinen elinkelpoisuus ovat erityisen tärkeitä tällä alalla.

26 Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että koska pääasiassa kyseessä olevat sopimukset koskevat suorituksia, jotka kuuluvat julkisiin terveyspalveluihin, ja koska kyseisten sopimusten systematiikka noudattaa tiukasti kustannusten korvaamisen periaatetta, vapaaehtoisyhteenliittymät harjoittavat kyseisten sopimusten kohteena olevaa toimintaa muuten kuin kaupallisesti, millä sen mukaan oikeutetaan poikkeus velvollisuuteen järjestää tarjouspyyntömenettely. Näin on sitäkin suuremmalla syyllä, koska lainsäätäjä totesi direktiivin 2014/24 antaessaan, että voittoa tavoittelemattomien elinten erityisluonteen säilyttäminen on vaikea sovittaa yhteen sen kanssa, että osallistutaan valintaan tarjouspyyntömenettelyssä, ja että juuri vapaaehtoistyövoimaan turvautumisen vuoksi vapaaehtoisyhteenliittymiltä peräisin olevaa tarjousta on vaikea verrata perinteisen talouden toimijan tekemään tarjoukseen.

27 Kyseessä olevan tuomioistuimen mukaan asianomaisen hallintoviranomaisen on kuitenkin tehtävä vertailu asianomaisten vapaaehtoisyhteenliittymien, joiden kotipaikka on mahdollisesti jossain muussa jäsenvaltiossa kuin Italian tasavallassa, tekemien tarjousten välillä varmistuakseen siitä, että korvaukset eivät kata tarpeettomia hallintokustannuksia.

28 Jos oletetaan, että vapaaehtoisyhteenliittymät voivat suuntautua tavanomaisille markkinoille, vaikuttaa ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan olevan tarpeen varmistautua siitä, että on olemassa tiettyjä rajoja, jotta voidaan välttää perinteisten talouden toimijoiden kanssa käytävän kilpailun vääristyminen markkinoilla. Se, että Italian lainsäädännössä kielletään näitä yhteenliittymiä harjoittamasta muuta kuin vähäistä kaupallista toimintaa, riittää kyseisen tuomioistuimen mukaan

siihen, että vältetään riski kaikesta merkittävästä kilpailua vääristävästä vaikutuksesta. Voitaisiin kuitenkin ajatella tämän vähäisen määrän määrittämistä ottamalla vaikutteita rajoista, joista säädetään direktiivillä 2014/24 siltä osin kuin on kyse hankintaviranomaisen mahdollisuudesta tehdä suoraan sopimus toisen hankintaviranomaisen kanssa.

29 Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Piemonten alueen hallintotuomioistuin) päätti tässä tilanteessa lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko julkisia hankintoja koskeva unionin oikeus – käsiteltävässä asiassa [direktiivin 2004/18 soveltamisalan ulkopuolelle jätettyjen] hankintasopimusten sekä vapaata kilpailua, syrjintäkieltoa, avoimuutta ja oikeasuhteisuutta koskevien yleisten periaatteiden osalta – esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa sallitaan se, että sairaankuljetuspalveluja koskeva suorahankinta tehdään sellaisilta vapaaehtoisyhteenliittymiltä, joiden toiminta perustuu lähinnä vastikkeettomiin työsuorituksiin ja joiden tosiasialliset kustannukset korvataan?

2) Jos tällainen suorahankinta katsotaan unionin oikeuden mukaiseksi, onko useilta toisiinsa verrattavissa olevilta toimijoilta, joilta voidaan tehdä suorahankinta (mahdollisesti myös niiltä, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa), peräisin olevia tarjouksia vertailtava ennen päätöksentekoa tarpeettomien tai kohtuuttomien kustannusten syntymisen riskin rajoittamiseksi ja onko suorahankinnan sallivaa kansallista lainsäädäntöä näin ollen tulkittava tällä tavalla?

3) Jos tällainen hankinta katsotaan unionin oikeuden mukaiseksi, onko suorahankintaan perustuvia sopimuksia tehneiden vapaaehtoisyhteenliittymien samanaikaiselle markkinoille pääsylle asetettava täsmällisiä prosentuaalisia rajoituksia ja onko näin ollen kansallista säännöstä, jonka mukaan näiden yhteenliittymien kaupallisen toiminnan on oltava vähäistä, tulkittava tällä tavalla?”

Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen

30 Italian tasavallan mukaan ennakkoratkaisupyyntöä ei voida ottaa tutkittavaksi, koska sen tekemisestä tehdyssä päätöksessä ei ole riittävästi tietoja pääasiassa kyseessä olevien palvelujen luonteesta eikä rajat ylittävän intressin olemassaolosta, joten on mahdotonta määritellä, sovelletaanko unionin oikeutta todella käsiteltävässä asiassa.

31 Tämä oikeudenkäyntiväite on hylättävä.

32 Ensinnäkin on nimittäin todettava, että ennakkoratkaisupyynnön tekemisestä tehdyssä päätöksessä olevat tiedot pääasiassa kyseessä olevien sopimusten kohteen muodostavien palvelujen – sairaankuljetuspalvelut ja erityisesti apua tarvitsevien dialyysipotilaiden sairaankuljetuspalvelut näiden hoitoa varten – luonteesta sekä asiayhteydestä, jossa kyseiset sopimukset tehtiin, riittävät siihen, että asianomaiset voivat esittää asianmukaisesti huomautuksensa esitetyistä kysymyksistä ja että unionin tuomioistuin voi vastata niihin.

33 Toiseksi on todettava, että kuten ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen sanamuodosta ilmenee, on toki niin, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lähtee olettamasta, jonka mukaan direktiiviä 2004/18 ei käsiteltävässä asiassa voida soveltaa, joten sovellettavissa olisivat yksinomaan perussopimuksen merkitykselliset periaatteet sekä niihin liittyvä avoimuusvelvoite.

34 Tämä ei kuitenkaan ole ainoa olettama, joka on otettava huomioon.

35 On nimittäin aluksi muistutettava, että direktiiviä 2004/18 sovelletaan julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin, joiden määritellään kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan d alakohdassa olevan muita kuin julkisia rakennusurakoita ja julkisia tavarahankintoja koskevia julkisia hankintasopimuksia, joiden kohteena ovat kyseisen direktiivin liitteessä II tarkoitetut palvelut.

36 Kyseinen liite on jaettu kahteen osaan eli osiin A ja B. Pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset sairaankuljetuspalvelut voivat ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kuulua samanaikaisesti sekä direktiivin 2004/18 liitteessä II A olevaan 2 luokkaan kyseisten palvelujen kuljetuspuolen vuoksi että mainitun direktiivin liitteessä II B olevaan 25 luokkaan niiden lääketieteellisen puolen vuoksi (ks. kiireellisten sairaankuljetuspalvelujen osalta tuomio Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym., C-113/13, EU:C:2014:2440, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 Kun on kyse sekaluonteisista palveluista, jotka kuuluvat samanaikaisesti direktiivin 2004/18 liitteen II A soveltamisalaan ja sen liitteen II B soveltamisalaan, sovelletaan 22 artiklaa. Kyseisen artiklan mukaan julkiset hankintasopimukset, joiden arvo ylittää edellä mainitun direktiivin 7 artiklassa vahvistetun merkityksellisen kynnysarvon ja jotka koskevat tällaisia palveluja, on tehtävä noudattaen kaikkia kyseisen direktiivin 23–55 artiklassa vahvistettuja menettelysääntöjä, mikäli mainittuun liitteeseen II A sisältyvien kuljetuspalvelujen arvo ylittää liitteeseen II B sisältyvien lääketieteellisten palvelujen arvon (tuomio Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym., C-113/13, EU:C:2014:2440, 40 kohta).

38 Päinvastaisessa tapauksessa eli tilanteessa, jossa lääketieteellisten palvelujen arvo ylittää kuljetuspalvelujen arvon, sopimus on tehtävä yksinomaan direktiivin 2004/18 23 artiklan ja 35 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Kyseisessä direktiivissä säädettyjä muita menettelyjen yhteensovittamissääntöjä – erityisesti niitä, jotka koskevat velvollisuuksia kilpailuttamiseen tätä edeltävine hankintailmoituksineen sekä hankintasopimuksen tekoperusteita – ei sitä vastoin sovelleta kyseisiin sopimuksiin (tuomio Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym., C-113/13, EU:C:2014:2440, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39 Unionin lainsäätäjän lähtökohtana oli nimittäin olettama, jonka mukaan direktiivin 2004/18 liitteessä II B lueteltuja palveluja koskeviin hankintasopimuksiin ei niiden erityisluonteen vuoksi lähtökohtaisesti liity sellaista riittävää rajat ylittävää intressiä, jolla voitaisiin perustella sitä, että niiden sopimuspuoli valitaan sellaisen tarjouspyyntömenettelyn päätyttyä, jonka tarkoituksena on antaa muiden jäsenvaltioiden yrityksille mahdollisuus tutustua hankintailmoitukseen ja tehdä tarjous (tuomio Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym., C-113/13, EU:C:2014:2440, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 Tämän tuomion 38 ja 39 kohdasta ilmenee, että siltä osin kuin pääasiassa kyseessä olevan sopimuksen arvo ylittää direktiivin 2004/18 7 artiklassa säädetyn merkityksellisen kynnysarvon, hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettely on toteutettava kyseisessä direktiivissä vahvistettujen sääntöjen mukaisesti. Näin ollen sen mukaan, ylittääkö kuljetuspalvelujen arvo lääketieteellisten palvelujen arvon vai ei, sovelletaan joko kyseisen direktiivin kaikkia menettelysääntöjä tai yksinomaan sen 23 artiklassa ja 35 artiklan 4 kohdassa esiintyviä sääntöjä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, kuuluuko käsiteltävänä oleva sopimus samanaikaisesti direktiivin 2004/18 liitteen II A ja sen liitteen II B soveltamisalaan ja ylittääkö se soveltamiskynnyksen. Sen on myös määritettävä asianomaisten kuljetuspalvelujen ja lääketieteellisten palvelujen arvo (ks. vastaavasti tuomio Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym., C-113/13, EU:C:2014:2440, 43 kohta).

41 Jos pääasiassa kyseessä oleva sopimuksen arvo ylittää edellä mainitussa 7 artiklassa vahvistetun merkityksellisen kynnysarvon ja kuljetuspalvelujen arvo on suurempi kuin lääketieteellisten palvelujen arvo, direktiiviä 2004/18 sovelletaan täysimääräisesti. Siinä tapauksessa, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että joko mainittua kynnysarvoa ei saavuteta tai lääketieteellisten palvelujen arvo on suurempi kuin kuljetuspalvelujen arvo, voidaan sen sijaan soveltaa – tässä viimeksi mainitussa tapauksessa direktiivin 2004/18 23 artiklan ja 35 artiklan 4 kohdan lisäksi – ainoastaan SEUT 49 ja

SEUT 56 artiklasta seuraavia avoimuusperiaatetta ja yhdenvertaisen kohtelun periaatetta (ks. vastaavasti tuomio Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym., C-113/13, EU:C:2014:2440, 44 ja 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42 Jotta kyseisiä periaatteita voitaisiin soveltaa julkisten hankintojen alalla toimintaan, jonka kaikki merkitykselliset seikat rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion sisälle, vaaditaan kuitenkin, että pääasiassa kyseessä olevaan hankintasopimukseen liittyy varma rajat ylittävä intressi (tuomio Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym., C-113/13, EU:C:2014:2440, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43 Ei myöskään voida sulkea pois sitä, että Piemonten alueen toimeenpanoelin ja ANPAS – Comitato regionale Piemonte alueellisena koordinointielimenä tekivät pääasiassa kyseessä olevan sopimuksen kyseisen alueen paikallisten terveydenhuoltolaitosten ja tähän organisaatioon kuuluvien vapaaehtoisyhteenliittymien välisten suhteiden sääntelemiseksi sairaankuljetuspalvelujen osalta.

44 Tällaista sopimusta on pidettävä direktiivissä 2004/18 tarkoitettuna puitejärjestelynä, jos se vastaa kyseisen direktiivin 1 artiklan 5 kohdassa esiintyvää määritelmää, joka koskee kaikkia sopimuksia, jotka on tehty yhden tai useamman hankintaviranomaisen ja yhden tai useamman talouden toimijan välillä ja joiden tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot erityisesti hintojen ja tarvittaessa ennakoitujen määrien osalta, eikä puitejärjestelyssä tarvitse välttämättä vahvistaa myöhempien hankintasopimusten kaikkia ehtoja, mikä ilmenee kyseisen direktiivin 32 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan toisesta luetelmakohdasta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tehtävä edellytetyt arvioinnit tämän tuomion edellisessä kohdassa tarkoitetusta sopimuksesta ja selvitettävä, onko se direktiivissä 2004/18 tarkoitettu puitejärjestely, ja jos on, tehtiinkö pääasiassa kyseessä oleva sopimus kyseisen puitejärjestelyn perusteella.

45 Tästä on muistutettava yhtäältä, että direktiivin 2004/18 9 artiklan 9 kohdan mukaan puitejärjestelyjen osalta huomioon otettava arvo on asianomaisen puitejärjestelyn koko keston ajalle suunniteltujen kaikkien hankintasopimusten ennakoitu enimmäisarvo.

46 Sen arvioimiseksi, sovelletaanko direktiiviä 2004/18 vai SEUT 49 ja SEUT 56 artiklasta seuraavia avoimuuden ja yhdenvertaisen kohtelun yleisiä periaatteita tällaiseen puitejärjestelyyn, sovelletaan muun muassa tämän tuomion 37, 38, 41 ja 42 kohdassa esiintyviä arvioita. Jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että direktiiviä 2004/18 sovelletaan täysimääräisesti tähän puitejärjestelyyn, on todettava, että kyseisen direktiivin 32 artiklan 2 kohdan mukaan puitejärjestelyn tekeminen merkitsee sitä, että hankintaviranomaisten on noudatettava edellä mainitulla direktiivillä vahvistettuja menettelysääntöjä puitejärjestelyn kaikissa vaiheissa siihen perustuvien hankintasopimusten tekemiseen saakka. Kyseisessä säännöksessä edellytetään myös, että puitejärjestelyyn perustuvat hankintasopimukset tehdään kyseisessä puitejärjestelyssä vahvistetuin ehdoin ja direktiivin 2004/18 32 artiklan 3 ja 4 kohdassa säädettyjen menettelyjen mukaisesti.

47 Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lähtee olettamasta, jonka mukaan SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaan perustuvia avoimuuden ja yhdenvertaisen kohtelun yleisiä periaatteita sovelletaan, se ei ole todennut tarpeellisia seikkoja, joiden perusteella unionin tuomioistuin voisi tarkistaa, onko pääasiassa olemassa varma rajat ylittävä intressi. Kuten unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklasta ilmenee, sen on pystyttävä löytämään ennakkoratkaisupyynnöstä selostus tosiseikoista, joihin kysymykset perustuvat, sekä muun muassa näiden tosiseikkojen ja kysymysten välisestä yhteydestä. Sellaisten tarpeellisten seikkojen toteaminen, joiden perusteella voidaan tarkistaa, onko olemassa varma rajat ylittävä intressi, samoin kuin yleisesti kaikki toteamiset, jotka kansallisten tuomioistuinten on tehtävä ja joista unionin primaarioikeuden tai johdetun oikeuden toimen sovellettavuus riippuu, on tehtävä ennen asian saattamista unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi (ks. tuomio Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym., C-113/13, EU:C:2014:2440, 47 kohta).

48 Kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välillä ennakkoratkaisumenettelyssä vallitsevan yhteistyön hengen vuoksi tällaisten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensin tekemien toteamisten, jotka liittyvät varman rajat ylittävän intressin mahdolliseen olemassaoloon, puuttumisesta ei seuraa, että ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta, jos unionin tuomioistuin katsoo kyseisistä puutteista huolimatta asiakirja-aineistosta ilmenevien seikkojen perusteella, että se voi antaa hyödyllisen vastauksen ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle. Asia on näin erityisesti, kun ennakkoratkaisupyyntö sisältää riittävästi merkityksellisiä seikkoja tällaisen intressin mahdollisen olemassaolon arvioimiseksi. Unionin tuomioistuin antaa kuitenkin vastauksen vain sillä ehdolla, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi todeta varman rajat ylittävän intressin pääasiassa kaikkien pääasiaa koskevien merkityksellisten seikkojen yksityiskohtaisen arvioinnin perusteella (tuomio Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym., C-113/13, EU:C:2014:2440, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49 Edellä mainittu huomioiden on siis katsottava, että SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaan perustuvia avoimuuden ja yhdenvertaisen kohtelun yleisiä periaatteita voidaan lähtökohtaisesti soveltaa pääasiassa kyseessä oleviin sopimuksiin ja tarvittaessa niitä ohjaavaan puitejärjestelyyn.

50 On näin ollen katsottava, että ennakkoratkaisupyyntö voidaan ottaa tutkittavaksi.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

51 Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko julkisia hankintoja koskevia unionin oikeuden sääntöjä tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan paikallisviranomaiset voivat antaa suorahankinnalla mitään ilmoitusta julkaisematta sairaankuljetuspalvelujen tarjoamisen tehtäväksi vapaaehtoisyhteenliittymille, joille korvataan kyseisten palvelujen tarjoamisesta vain siitä tosiasiasiallisesti aiheutuneet kustannukset.

52 Aluksi on muistutettava, että sopimuksen ei voida katsoa jäävän julkisia hankintoja koskevan sopimuksen käsitteen ulkopuolelle pelkästään siksi, että siinä määrätty vastike rajoittuu ainoastaan sopimuksen kohteena olevasta palvelusta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen tai että kyseinen sopimus on tehty voittoa tavoittelemattoman yksikön kanssa (ks. vastaavasti tuomio Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym., C-113/13, EU:C:2014:2440, 36 ja 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

53 Tämän vuoksi vastaus esitettyyn kysymykseen vaihtelee sen mukaan, sovelletaanko direktiiviä 2004/18 täysimääräisesti vai onko päinvastoin SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaan perustuvat avoimuuden ja yhdenvertaisen kohtelun yleiset periaatteet otettava huomioon.

54 Edellisessä tapauksessa on katsottava, että direktiivi 2004/18 on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa pääasiassa kyseessä olevan lainsäädännön tavoin sallitaan se, että paikallisviranomaiset voivat myöntää suorahankinnalla mitään ilmoitusta julkaisematta sairaankuljetuspalvelujen tarjoamisen vapaaehtoiselimille (ks. vastaavasti tuomio Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym., C-113/13, EU:C:2014:2440, 44 kohta).

55 Jälkimmäisessä tapauksessa on yhtäältä muistutettava, että julkisia hankintoja koskevan unionin oikeuden tarkoituksena on - siltä osin kuin se koskee erityisesti julkisia palveluhankintoja - taata palveluiden vapaa liikkuvuus ja hankintojen avaaminen vääristymättömälle ja mahdollisimman laajalle kilpailulle jäsenvaltioissa, ja toisaalta todettava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen kansallisen

lainsäädännön soveltaminen johtaa näiden tavoitteiden vastaiseen lopputulokseen, koska siinä jätetään muut yksiköt kuin vapaaehtoisyksiköt asianomaisten hankintasopimusten ulkopuolelle (ks. vastaavasti tuomio Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym., C-113/13, EU:C:2014:2440, 51 ja 52 kohta).

56 Hankintaviranomaisen jäsenvaltiossa sijaitsevan yrityksen valinta hankintasopimuksen sopimuspuoleksi täysin vailla avoimuutta merkitsee erilaista kohtelua mainitusta sopimuksesta mahdollisesti kiinnostuneiden toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden yritysten vahingoksi. Tällainen erilainen kohtelu, joka kaikki muuhun jäsenvaltioon sijoittautuneet yritykset poissulkemalla on lähtökohtaisesti niille vahingollista, on SEUT 49 ja SEUT 56 artiklassa kiellettyä kansalaisuuteen perustuvaa välillistä syrjintää, jollei se ole perusteltavissa objektiivisilla näkökohdilla (ks. vastaavasti tuomio Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym., C-113/13, EU:C:2014:2440, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

57 Kaikista seikoista eli kansallisista oikeussäännöistä, kansallisten terveydenhuoltopalvelujen asiayhteyteen kuuluvien asianomaisten palvelusuoritusten luonteesta, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämistä toteamuksista, jotka koskevat pääasiassa kyseessä olevien sopimusten kaltaisten sopimusten myönteistä talousarviovaikutusta, ja tällaisten sopimusten allekirjoittajayhteenliittymien perusolemukseltaan vapaaehtoisesta luonteesta ilmenee, että näihin yhteenliittymiin sairaankuljetuspalvelujen järjestämiseksi turvautuminen voi perustua yleiskattavuuden ja yhteisvastuullisuuden periaatteille sekä taloudellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta koskeviin syihin, koska tämä mahdollistaa sen, että elimet, jotka on lähinnä muodostettu yleisen edun palvelemiseksi, tarjoavat tämän yleishyödyllisen palvelun talousarvion näkökulmasta taloudellisesti tasapainoisella tavalla.

58 Tällaiset tavoitteet otetaan huomioon unionin oikeudessa.

59 Tästä on ensiksi muistutettava, että unionin oikeudella ei puututa toimivaltaan, joka jäsenvaltioilla on kansanterveysjärjestelmiensä ja sosiaaliturvajärjestelmiensä järjestämiseksi (tuomio Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym., C-113/13, EU:C:2014:2440, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

60 Jäsenvaltiot eivät tosin voi kyseistä toimivaltaa käyttäessään ottaa käyttöön tai pitää voimassa perusvapauksien käyttämisen perusteettomia rajoituksia terveydenhuollon alalla. Arvioitaessa tämän kiellon noudattamista on kuitenkin otettava huomioon se, että ihmisten terveyden ja hengen suojaaminen on perussopimuksessa suojelluista oikeushyvistä ja intresseistä tärkein ja että jäsenvaltioiden, joilla on tältä osin harkintavaltaa, asiana on päättää tasosta, jolla ne aikovat suojella kansanterveyttä, ja tavasta, jolla kyseinen taso on saavutettava (tuomio Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym., C-113/13, EU:C:2014:2440, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61 Lisäksi on niin, että sosiaaliturvajärjestelmän taloudellisen tasapainon vakavan järkkymisen vaara saattaa olla itsessään sellainen yleisen edun mukainen pakottava syy, jonka vuoksi palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamista voidaan pitää perusteltuna, mutta myös tavoite turvata kansanterveyteen liittyvistä syistä monipuoliset ja kaikkien saatavilla olevat sairaanhoito- ja sairaalapalvelut voi johtaa jonkin kansanterveyteen liittyvän poikkeuksen soveltamiseen, koska tällainen tavoite vaikuttaa osaltaan korkeatasoisen terveydensuojelun toteuttamiseen. Tämä koskee näin ollen toimenpiteitä, jotka yhtäältä vastaavat yleiseen tavoitteeseen taata, että asianomaisen jäsenvaltion alueella on saatavilla riittävästi ja pysyvästi monipuolisia laadukkaita sairaanhoitopalveluja, ja joilla toisaalta halutaan osaltaan hallita kustannuksia ja välttää niin pitkälle kuin mahdollista rahavarojen, teknisten resurssien ja henkilöstöresurssien tuhlaaminen (tuomio Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym., C-113/13, EU:C:2014:2440, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

62 Jäsenvaltio voi toiseksi katsoa sen harkintavallan rajoissa, joka sillä on kansanterveyden suojelun tasosta päättämiseksi ja sosiaaliturvajärjestelmänsä järjestämiseksi, että vapaaehtoisyhteenliittymiin turvautuminen vastaa sairaankuljetuspalvelujen sosiaalista päämäärää ja on omiaan myötävaikuttamaan kyseiseen palveluun liittyvien kustannusten hallitsemiseen (ks. vastaavasti tuomio Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym., C-113/13, EU:C:2014:2440, 59 kohta).

63 Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen sairaankuljetuspalvelun järjestämistavan, jossa toimivaltaiset viranomaiset voivat turvautua vapaaehtoisyhteenliittymiin, on kuitenkin tosiasiallisesti myötävaikutettava sosiaaliseen päämäärään sekä yhteisvastuullisuuden ja taloudellisuuden tavoitteiden, joihin kyseinen järjestelmä perustuu, saavuttamiseen (tuomio Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym., C-113/13, EU:C:2014:2440, 60 kohta).

64 Tältä osin edellytetään, etteivät vapaaehtoisyhteenliittymät tässä yhteydessä toimiessaan pyri muihin tavoitteisiin kuin tämän tuomion edellisessä kohdassa mainittuihin, saa voittoa tarjoamistaan palveluista – lukuun ottamatta niiden tarjoamiseksi välttämättömien muuttuvien, kiinteiden ja pitkävaikutteisten kustannusten korvaamista – eivätkä hanki minkäänlaista voittoa jäsenilleen. Lisäksi on niin, että vaikka työntekijöihin turvautuminen on hyväksyttävää, sillä ilman sitä kyseisiltä yhteenliittymiltä lähes poistettaisiin todellinen mahdollisuus toimia useilla aloilla, joilla yhteisvastuuperiaatetta voi luonnollisesti toteuttaa, mainittujen yhteenliittymien toiminnassa pitää noudattaa tiukasti niitä koskevia kansallisessa lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia (tuomio Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym., C-113/13, EU:C:2014:2440, 61 kohta).

65 Kun otetaan huomioon unionin oikeuden yleinen oikeuden väärinkäytön kiellon periaate, kyseisen lainsäädännön soveltamista ei voida laajentaa koskemaan vapaaehtoisyhteenliittymien tai niiden jäsenten väärinkäytösluonteisia käytäntöjä. Työntekijät voivat siten toteuttaa vapaaehtoisyhteenliittymien toimintaa vain niiden säännönmukaisen toimimisen kannalta välttämättömissä rajoissa. Kustannusten korvaamisen osalta on valvottava sitä, että mitään voittoa ei voida tavoitella edes välillisesti vapaaehtoistoiminnan varjolla ja että vapaaehtoinen voi saada korvausta vain kustannuksista, jotka hänelle ovat tosiasiallisesti aiheutuneet harjoitetusta toiminnasta, yhteenliittymien itse ennalta vahvistamissa rajoissa (tuomio Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym., C-113/13, EU:C:2014:2440, 62 kohta).

66 Tämän tuomion 55 kohdassa tarkoitetussa tilanteessa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tehtävä kaikki edellytetyt arvioinnit sen selvittämiseksi, myötävaikuttaako pääasiassa kyseessä oleva sopimus ja tarvittaessa puitejärjestely, sellaisina kuin niitä säännellään sovellettavalla lainsäädännöllä, todella sosiaaliseen päämäärään sekä yhteisvastuullisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamiseen.

67 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan paikallisviranomaiset voivat antaa suorahankinnalla mitään ilmoitusta julkaisematta sairaankuljetuspalvelujen tarjoamisen tehtäväksi vapaaehtoisyhteenliittymille, kunhan lainsäädännöllä ja sopimuksilla, joiden mukaisesti kyseisten elinten on toimittava, myötävaikutetaan tosiasiallisesti sosiaaliseen päämäärään sekä yhteisvastuullisuuden ja taloudellisuuden tavoitteiden saavuttamiseen.

Toinen kysymys

68 Toisella kysymyksellään, joka perustuu olettamaan, jonka mukaan direktiiviä 2004/18 ei sovelleta pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen sopimukseen, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko tilanteessa, jossa jäsenvaltio sallii sen, että viranomaiset turvautuvat tiettyjen tehtävien hoitamiseksi suoraan vapaaehtoisyhteenliittymiin unionin oikeudessa tämän osalta asetettujen

edellytysten mukaisesti, viranomaisen, joka aikoo tehdä sopimuksia tällaisten yhteenliittymien kanssa, vertailtava ennalta eri yhteenliittymien tarjouksia mahdollisten tarpeettomien kustannusten välttämiseksi.

69 Tästä on todettava, että tuomion Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym. (C-113/13, EU:C:2014:2440) tuomiolauselman sekä tämän tuomion 67 kohdan mukaisesti on niin, että kun kaikki ne edellytykset täyttyvät, joiden perusteella jäsenvaltio voi – unionin oikeus huomioiden – säätää turvautumisesta vapaaehtoisyhteenliittymiin, sairaankuljetuspalvelujen tarjoaminen voidaan antaa tehtäväksi näille yhteenliittymille suorahankinnalla mitään ilmoitusta julkaisematta.

70 Julkistamista koskevan vaatimuksen puuttuminen merkitsee sitä, että viranomaisten, jotka edellä mainittujen edellytysten täyttyessä turvautuvat vapaaehtoisyhteenliittymiin, velvollisuutena ei unionin oikeuden perusteella ole vertailla vapaaehtoiselimiä keskenään.

71 On kuitenkin muistutettava – kuten tuomion Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym.C-113/13, EU:C:2014:2440) 60 kohdassa ja tämän tuomion 63 kohdassa todettiin –, että edellytyksenä sille, että turvautuminen vapaaehtoisyhteenliittymiin on sääntöjenmukaista, on muun muassa se, että niihin turvautuminen myötävaikuttaa tosiasiallisesti taloudellisuuden tavoitteen toteutumiseen. Kyseisen turvautumisen täytäntöönpanoa koskevilla yksityiskohtaisilla säännöillä, sellaisina kuin ne on vahvistettu tällaisten yhteenliittymien kanssa tehdyissä sopimuksissa sekä mahdollisessa puitejärjestelyssä, on näin ollen myös myötävaikutettava tämän tavoitteen toteutumiseen. On lisäksi niin – kuten tuomion Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym.C-113/13, EU:C:2014:2440) 62 kohdassa sekä tämän tuomion 65 kohdassa todettiin –, että oikeuden väärinkäytön kieltoa koskevaa yleistä periaatetta sovelletaan, vapaaehtoisyhteenliittymille aiheutuneiden kustannusten korvaamiseen.

72 Toiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että kun jäsenvaltio sallii sen, että viranomaiset turvautuvat suoraan vapaaehtoisyhteenliittymiin tiettyjen tehtävien hoitamiseksi, viranomaisen, joka aikoo tehdä sopimuksia tällaisten yhteenliittymien kanssa, velvollisuutena ei unionin oikeuden perusteella ole vertailla ennakolta eri yhteenliittymien tarjouksia.

Kolmas kysymys

73 Kolmannella kysymyksellään, joka perustuu olettamaan, jonka mukaan direktiiviä 2004/18 ei sovelleta pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen sopimukseen, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko tilanteessa, jossa jäsenvaltio, joka sallii sen, että viranomaiset turvautuvat tiettyjen tehtävien hoitamiseksi suoraan vapaaehtoisyhteenliittymiin unionin oikeudessa tämän osalta asetettujen edellytysten mukaisesti, antaa kyseisten yhteenliittymien harjoittaa tiettyä kaupallista toimintaa, kyseisen jäsenvaltion vahvistettava tätä koskevat täsmälliset rajat, jotka ilmaistaan prosenttiosuutena kyseisten yhteenliittymien toiminnasta tai resursseista.

74 Aluksi on todettava itse periaatteesta, joka koskee sitä, että voittoa tavoittelematon elin harjoittaa toimintaa markkinoilla, että tuomion CoNISMa (C-305/08, EU:C:2009:807) 48 kohdasta ilmenee, että tämä kysymys kuuluu kansallisten lainsäätäjien toimivaltaan.

75 Tuomion Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym.C-113/13, EU:C:2014:2440) 61 kohdan ja tämän tuomion 64 kohdan mukaisesti on lisäksi niin, että vapaaehtoisyhteenliittymien toiminnassa on noudatettava tiukasti niitä koskevia, kansallisessa lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia. Unionin tuomioistuin on näin ollen todennut, että – kyseisessä tuomiossa vahvistetuin rajoituksin – kyseisten yhteenliittymien toiminnan rajaaminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan.

76 Tämän vuoksi on kansallisen lainsäätäjän, joka samalla kun se sallii sen, että viranomaiset turvautuvat tiettyjen tehtävien hoitamiseksi vapaaehtoisyhteenliittymiin, on antanut näille yhteenliittymille mahdollisuuden harjoittaa kaupallista toimintaa markkinoilla, tehtävänä päättää, onko suotavaa, että tätä toimintaa rajataan vahvistamalla numeerinen raja-arvo tai sitä muulla tavoin kuvailemalla.

77 Tuomion Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym.C-113/13, EU:C:2014:2440) 60–62 kohdassa vahvistettujen rajojen, jotka palautetaan mieleen tämän tuomion 63–65 kohdassa, noudattaminen edellyttää kuitenkin pohjimmiltaan näiden vapaaehtoisyhteenliittymien varsinaisen luonteen kunnioittamista.

78 Tästä seuraa, että tällaisten yhteenliittymien markkinoilla harjoittaman kaupallisen toiminnan on oltava vähäistä ja sen on tuettava niiden vapaaehtoistoiminnan harjoittamista.

79 Kolmanteen kysymykseen on näin ollen vastattava, että kun jäsenvaltio, joka sallii sen, että viranomaiset turvautuvat tiettyjen tehtävien hoitamiseksi suoraan vapaaehtoisyhteenliittymiin, antaa kyseisten yhteenliittymien harjoittaa tiettyä kaupallista toimintaa, kyseisen jäsenvaltion on vahvistettava rajat, joiden puitteissa tätä toimintaa voidaan harjoittaa. Näillä rajoilla on kuitenkin varmistettava se, että kyseinen kaupallinen toiminta on vähäistä, kun otetaan huomioon tällaisten yhteenliittymien toiminta kokonaisuudessaan, ja että se tukee niiden vapaaehtoistoimintaa.

Oikeudenkäyntikulut

80 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 (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan paikallisviranomaiset voivat antaa suorahankinnalla mitään ilmoitusta julkaisematta sairaankuljetuspalvelujen tarjoamisen tehtäväksi vapaaehtoisyhteenliittymille, kunhan lainsäädännöllä ja sopimuksilla, joiden mukaisesti kyseisten elinten on toimittava, myötävaikutetaan tosiasiallisesti sosiaaliseen päämäärään sekä yhteisvastuullisuuden ja taloudellisuuden tavoitteiden saavuttamiseen.

2) Kun jäsenvaltio sallii sen, että viranomaiset turvautuvat suoraan vapaaehtoisyhteenliittymiin tiettyjen tehtävien hoitamiseksi, viranomaisen, joka aikoo tehdä sopimuksia tällaisten yhteenliittymien kanssa, velvollisuutena ei unionin oikeuden perusteella ole vertailla etukäteen eri yhteenliittymien tarjouksia.

3) Kun jäsenvaltio, joka sallii sen, että viranomaiset turvautuvat tiettyjen tehtävien hoitamiseksi suoraan vapaaehtoisyhteenliittymiin, antaa kyseisten yhteenliittymien harjoittaa tiettyä kaupallista toimintaa, kyseisen jäsenvaltion on vahvistettava rajat, joiden puitteissa tätä toimintaa voidaan harjoittaa. Näillä rajoilla on kuitenkin varmistettava se, että kyseinen kaupallinen toiminta on vähäistä, kun otetaan huomioon tällaisten yhteenliittymien toiminta kokonaisuudessaan, ja että se tukee niiden vapaaehtoistoimintaa.

Allekirjoitukset