



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

11 päivänä joulukuuta 2014\*

Ennakkoratkaisupyyntö — Sairaankuljetuspalvelut — Kansallinen lainsäädäntö, jossa julkisten terveydenhuoltolaitosten sairaankuljetustoiminta varataan ensisijaisesti rekisteröidyille vapaaehtoisuuteenliittymille, jotka täyttävät lakisääteiset vaatimukset — Yhteensoveltevyys unionin oikeuden kanssa — Julkiset hankinnat — SEUT 49 ja SEUT 56 artikla — Direktiivi 2004/18/EY — Sekaluonteiset palvelut, joita koskevat samanaikaisesti direktiivin 2004/18 liite II A ja liite II B — 1 artiklan 2 kohdan a ja d alakohta — Julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen käsite — Vastikkeellisuus — Vastasuoritus, joka koostuu aiheutuneiden menojen korvaamisesta

Asiassa C-113/13,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Consiglio di Stato (Italia) on esittänyt 25.1.2013 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 8.3.2013, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**Azienda sanitaria locale n. 5 "Spezzino",**

**Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria ja**

**Regione Liguria**

vastaan

**San Lorenzo Soc. coop. sociale ja**

**Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus,**

**Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Liguria ym:**iden osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

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

julkisasiamies: N. Wahl,

kirjaaja: hallintovirkamies A. Impellizzeri,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 26.2.2014 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

\* Oikeudenkäyntikieli: italia.

- Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria, edustajanaan avvocato R. Damonte,
- Regione Liguria, edustajanaan avvocatessa B. Baroli,
- San Lorenzo Soc. coop. sociale ja Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus, edustajanaan avvocato S. Betti,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato C. Colelli,
- Euroopan komissio, asiamiehinään L. Pignataro, A. Tokár ja A. Aresu,

kuultuaan julkisasiamiehen 30.4.2014 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

### **tuomion**

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 49, SEUT 56, SEUT 105 ja SEUT 106 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa muutoksenhakuasteessa asianosaisina ovat yhtäältä Azienda sanitaria locale n. 5 "Spezzino" (jäljempänä ASL nro 5), paikallinen hallintoviranomainen, joka on vastuussa terveyspalvelujen hallinnoinnista, Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria (kansallinen sosiaalihuoltoalan yhteenliittymä – Ligurian aluekomitea) ja Regione Liguria (Ligurian alue) sekä toisaalta San Lorenzo Soc. coop. sociale ja Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus, jotka ovat sairaankuljetusalalla toimivia osuuskuntia, ja joka koskee useita päätöksiä, jotka liittyvät kiireellisten ja äärimmäisen kiireellisten sairaankuljetuspalvelujen järjestämiseen alue- ja paikallistasolla.

### **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 30.11.2009 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1177/2009 (EUVL L 314, s. 64), 1 artiklan 2 ja 5 kohta sisältää 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 tekoon riippuu useista edellytyksistä, jotka liittyvät erityisesti kyseisten sopimusten arvoon ja kyseisten palvelujen luonteeseen.
- 5 Siten 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 193 000 euroa ja joiden kohteena on joko kyseisen direktiivin liitteessä II A lueteltuja palveluja, mikäli sopimukset tekee muu hankintaviranomainen kuin direktiivin liitteessä IV tarkoitettut keskushallintoviranomaiset, tai liitteessä II B lueteltuja palveluja. Direktiivin 9 artiklan 9 kohdan mukaan puitejärjestelyjen osalta huomioon otettava arvo on kaikkien puitejärjestelyn koko keston ajalle suunniteltujen hankintasopimusten ennakoitu enimmäisarvo. Direktiivin 9 artiklan 8 kohdan b alakohdan ii alakohdassa täsmennetään kuitenkin, että määräämättömäksi ajaksi tehtyjen palveluhankintoja koskevien sopimusten osalta huomioon otettava arvo on rajoitettu tällaisen hankinnan kuukausiarvoon kerrottuna luvulla 48.
- 6 Toisaalta direktiivin 2004/18 20 ja 21 artiklan nojalla liitteessä II A lueteltuja palveluja koskevat hankintasopimukset tehdään direktiivin 23–55 artiklan mukaisesti ja direktiivin liitteessä II B lueteltuja palveluja koskevat hankintasopimukset ainoastaan sen 23 artiklan ja 35 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Direktiivin 2004/18 22 artiklan mukaan hankintasopimukset, jotka koskevat samanaikaisesti molemmissa liitteissä tarkoitettuja palveluja, on tehtävä joko direktiivin 23–55 artiklan mukaisesti, jos liitteessä II A lueteltujen palvelujen arvo on suurempi kuin liitteessä II B lueteltujen palvelujen arvo, tai päinvastaisessa tilanteessa vain 23 artiklan ja 35 artiklan 4 kohdan mukaisesti.
- 7 Direktiivin 2004/18 liitteessä II A oleva 2 ryhmä koskee maakuljetuspalveluja, mukaan lukien panssariautopalvelut ja kuriiripalvelut, lukuun ottamatta postinkuljetusta. Kyseisen direktiivin liitteeseen II B lukeutuva 25 ryhmä koskee terveydenhoito- ja sosiaalipalveluja.
- 8 Julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18 kumoamisesta 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU (EUVL L 94, s. 65) 10 artiklan h alakohdan mukaan direktiiviä 2014/24 ei sovelleta muun muassa palveluhankintasopimuksiin, jotka koskevat kiireellisiä sairaankuljetuspalveluja. Viimeksi mainitun direktiivin johdanto-osan 28 perustelukappaleesta ilmenee, että Euroopan unionin lainsäätäjällä oli tästä ulkopuolelle jättämisestä säätäessään tarkoituksena ottaa huomioon voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden tai yhteenliittymien erityinen luonne. Direktiiviä 2014/24 ei kuitenkaan ole sovellettava pääasiaan, koska sen 91 artiklasta seuraa, että direktiiviä 2004/18 sovelletaan 18.4.2016 asti, jolloin sen kumoaminen tulee voimaan.

#### *Italian oikeus*

- 9 Ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että kansalaisten vapaaehtoistoiminnan periaate on kirjattu Italian tasavallan perustuslakiin. Perustuslain 118 §:n viimeisessä momentissa säädetään näin ollen, että yksilöinä tai yhteenliittyminä toimivat kansalaiset osallistuvat yleisen edun mukaiseen toimintaan viranomaisten tuella toissijaisuusperiaatteen pohjalta.

- 10 Tämä osallistuminen pannaan terveydenhuoltoalalla täytäntöön kansallisen terveydenhuoltojärjestelmän perustamisesta 23.12.1978 annetulla lailla nro 833 (legge n. 833 – Istituzione del servizio sanitario nazionale; GURI nro 360, 28.12.1978, Supplemento ordinario). Lain 45 §:ssä tunnustetaan niiden vapaaehtoisyhteenliittymien ja yhteenliittymien luonteisten laitosten rooli, joiden tarkoituksena on myötävaikuttaa kansallisen terveydenhuoltojärjestelmän institutionaalisten tavoitteiden toteutumiseen. Laissa säädetään, että tämä myötävaikutus järjestetään alueellisen tason suunnitelmien ja lainsäädännön mukaisesti tehdyillä sopimuksilla.
- 11 Tällaisen osallistumisen vapaaehtoista luonnetta rajaa kansallisella tasolla vapaaehtoistoiminnasta 11.8.1991 annettu puitelaki 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 periaatteesta seuraavaa:
- ”Italian tasavalta tunnustaa vapaaehtoistoiminnan sosiaalisen arvon ja tehtävän yhtenä yhteisvastuullisuuden ja moniarvoisuuden muodon ilmentymänä, tukee sen kehittämistä sen autonomian säilyttäen ja edistää sen ainutlaatuista panosta tavoiteltaessa valtion, alueiden, Trenton ja Bolzanon autonomisten maakuntien ja paikallisyyhteisöjen asettamia sosiaalisia, yhteiskunnallisia ja kulttuuriin liittyviä päämääriä.”
- 12 Kyseisen lain 2 §:ssä vapaaehtoistoiminta määritellään toiminnaksi ”jota harjoitetaan henkilökohtaisesti, spontaanisti ja ilmaiseksi sen järjestön välityksellä, johon vapaaehtoinen kuuluu, tavoittelematta voittoa edes välillisesti ja jota harjoitetaan ainoastaan solidaarisuussyistä”. Voiton tavoittelematta jättämistä konkretisoidaan kieltämällä se, että vapaaehtoinen saisi mitään korvausta, ja järjestö, johon hän kuuluu, voi ainoastaan korvata hänelle harjoitetusta toiminnasta hänelle tosiasiallisesti aiheutuneet menot itse vahvistamisrajoissa. Samassa pykälässä vahvistetaan vapaaehtoisen aseman yhteensopimattomuus työtä koskevan alisteisen tai itsenäisen suhteen kanssa ja vapaaehtoisen ja järjestön, johon hän kuuluu, välisen muun taloudellisen suhteen kanssa.
- 13 Mainitun lain 3 §:n mukaan vapaaehtoisjärjestö on elin, joka on perustettu tarkoituksenaan harjoittaa vapaaehtoistoimintaa turvautuen ratkaisevalla ja yleisellä tavalla sen jäsenten henkilökohtaisiin, vapaaehtoisiin ja ilmaisiin suorituksiin, ja kyseisessä artiklassa sallitaan tällaisen elimen turvautua palkattuihin työntekijöihin tai itsenäisiin ammatinharjoittajiin vain siinä määrin kuin on tarpeen sen säännönmukaisen toiminnan vuoksi tai toimintaan vaadittavan pätevyyden tai erikoistumisen vuoksi.
- 14 Lain nro 266/1991 5 §:ssä säädetään, että vapaaehtoisjärjestöt voivat kerätä resursseja vain jäsenmaksuista, yksityishenkilöiden tai laitosten avustuksista, lahjoista ja testamenttilahjoituksista, sopimusten perusteella maksetuista korvauksista ja vähäisestä kaupallisesta toiminnasta tai tuotantotoiminnasta saaduista tuloista. Viimeksi mainituista on säädetty vapaaehtoisjärjestöjen harjoittaman vähäisen kaupallisen toiminnan ja tuotantotoiminnan määrittämisperusteista 25.5.1995 annetulla valtiovarainministerin ja perheasioista ja sosiaalisesta yhteisvastuullisuudesta vastaavan ministerin asetuksella (Criteri per l'individuazione delle attività commerciali e produttive marginali svolte dalle organizzazioni di volontariato; GURI nro 134, 10.6.1995, s. 28). Asetuksessa luetellaan kyseisen toiminnan muodot ja täsmennetään yhtäältä, että toiminta ei saa johtaa ammattimaisesti järjestettyjen resurssien (kuten mainonnan, valokilpien, kaupallisten toimitilojen käytäntöjen mukaisesti järjestettyjen tilojen, tavaramerkkien) käyttöön kilpailukyvyä varmistamiseksi markkinoilla, ja toisaalta, että julkisten yksikköjen kanssa tehtyjen sopimusten tuotto ei kuulu tällaisiin tuloihin.
- 15 Lopuksi lain nro 266/1991 7 §:ssä säännellään tällaisten sopimusten tekemistä, joka on mahdollista vain vapaaehtoisjärjestöistä pidettävään rekisteriin kirjattujen yhteenliittymien kanssa. Sopimuksissa on rajattava yhteenliittymien toiminta suoritusten, toiminnan jatkuvuuden sekä käyttäjien oikeuksien ja arvokkuuden osalta ja myös määrättävä aiheutuneiden menojen korvaamista koskevista säännöistä ja vakuutussuojasta, jonka kustannuksista julkinen yksikkö vastaa.

- 16 Tätä rajausta täsmennetään ja se pannaan toimeen Regione Ligurian tasolla vapaaehtoisjärjestelmästä 28.5.1992 annetulla alueellisella lailla nro 15 (legge regionale n. 15 – Disciplina del volontariato) ja alueellisen terveydenhuoltojärjestelmän uudelleenjärjestämisestä 7.12.2006 annetulla alueellisella lailla nro 41 (legge n. 41 – Riordino del Servizio Sanitario Regionale), sellaisena kuin se on muutettuna 25.11.2009 annetulla alueellisella lailla nro 57 (jäljempänä alueellinen laki nro 41/2006). Jälkimmäisellä lailla järjestetään vapaaehtoisyhteensiittymien osallistuminen alueellisen terveydenhuoltojärjestelmän tavoitteiden toteuttamiseen.
- 17 Alueellisen lain nro 41/2006 75 §:n 1 momentin sanamuodon mukaan Regione Liguria "tunnustaa vapaaehtoistoiminnan arvon ja roolin sekä edistää sen myötävaikutusta terveydenhuoltojärjestelmän alueellisessa suunnittelussa määriteltyjen päämäärien saavuttamiseksi". Kyseisen pykälän 2 ja 3 momentissa täsmennetään, että kyseinen myötävaikutus järjestetään sopimuksin, jotka tehdään terveydenhuoltoyksiköiden kanssa alueellisen toimeenpanoelimen antamien säännösten mukaisesti ja ottaen huomioon yhtenäisyyden ja yhdenmukaisuuden vaatimukset erityisesti puitesopimusten tekemisessä. Mainitun alueellisen lain 75 bis §:n mukaan vapaaehtoisyhteensiittymien, jotka edistävät alueellisen terveydenhuoltojärjestelmän tavoitteiden toteutumista, on oltava kirjattu 28.5.1992 annetussa alueellisessa laissa nro 15 säädettyyn vapaaehtoisrekisteriin.
- 18 Alueellisen lain nro 41/2006 75 ter §:ssä, joka koskee sairaankuljetuspalveluja, säädetään seuraavaa:

"1. Sairaankuljetuspalvelujen tarjoaminen on yleisen edun mukaista toimintaa, jota ohjaavat yleiskattavuuden, yhteisvastuullisuuden, taloudellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden periaatteet.

2. Edellä 1 momentissa tarkoitettuja sairaankuljetuspalveluja tarjoavat yksittäiset terveydenhuoltolaitokset ja muut julkiset tai julkisiin rinnastettavat palveluyksiköt käyttäen omia resurssejaan ja henkilöstöään. Ellei tämä ole mahdollista, sairaankuljetuspalvelut annetaan tehtäväksi muille henkilöille tai yksiköille, jotka täyttävät edellytykset[, jotka vahvistetaan eri kansallisissa tai alueellisissa laeissa, joissa rajataan vapaaehtoisuutta, kiireellisen terveydenhuollon järjestelmää ja sairaankuljetuspalveluja], ja [joilla on] vaaditun palvelun varmistamiseksi tarpeelliset omat varusteet ja henkilöstö, seuraavien periaatteiden mukaisesti:

- a) Alueellisten terveydenhuoltopalvelujen nimissä tarjottavat sairaankuljetuspalvelut on annettava tehtäväksi ensisijaisesti vapaaehtoisyhteensiittymille, Croce Rossa Italianalle ja muille luvan saaneille julkisille laitoksille ja yksiköille, jotta varmistetaan, että kyseinen yleishyödyllinen palvelu tarjotaan talousarvion näkökulmasta taloudellisesti tasapainoisella tavalla. Suhteesta Croce Rossa Italianaan ja vapaaehtoisyhteensiittymiin määrätään (kansallisen terveydenhuoltojärjestelmän perustamisesta) 23.12.1978 annetun lain nro 833 45 §:n säännösten mukaisissa sopimuksissa; – –
- b) Jos sairaankuljetuspalvelut annetaan tehtäväksi muille kuin edellä a kohdassa tarkoitetuille henkilöille tai yksiköille, sen on tapahduttava julkisten tavara- ja palvelusopimusten tekemiseen sovellettavien säännösten mukaisesti.

3. Edellä 2 momentin a kohdassa tarkoitettut sopimukset ja pöytäkirjat mahdollistavat vapaaehtoisyhteensiittymien, Croce Rossa Italianan sekä muiden luvan saaneiden julkisten laitosten ja yksiköiden osalta ainoastaan tosiasiallisesti aiheutuneiden kustannusten korvaamisen alueneuvoston taloudellisuuden ja tehokkuuden periaatteiden ja aiheutuneiden menojen ylikorvaamisen välttämistä koskevan periaatteen pohjalta vahvistamien perusteiden mukaisesti.

--"



## Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 19 Regione Liguria hyväksyi 9.2.2010 tekemällään päätöksellä nro 283 alueellisen puitesopimuksen, joka oli tehty ANPASin, Consorzio italiano pubbliche assistenzen (CIPAS) ja Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Ligurian kanssa, jotka ovat vapaaehtoisyhteenliittymiä edustavia elimiä, ja joka koski yhtäältä terveydenhuolto- ja sairaalayksiköiden sekä toisaalta vapaaehtoisyhteenliittymien ja Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Ligurian välisten suhteiden sääntelyä (jäljempänä alueellinen puitesopimus) alueellisen lain nro 41/2006 75 ter §:n 2 momentin a kohdan mukaisesti.
- 20 ASL nro 5 pani kyseisen puitesopimuksen täytäntöön 22.12.2010 tekemällään päätöksellä nro 940 ja teki kiireellisiä ja äärimmäisen kiireellisiä sairaankuljetuspalveluja koskevat sopimukset ANPASiin kuuluvien vapaaehtoisyhteenliittymien ja Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Ligurian kanssa (jäljempänä riidanalaiset sopimukset).
- 21 San Lorenzo Soc. coop. sociale ja Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus nostivat kanteen muun muassa päätöksistä, jotka mainittiin tämän tuomion kahdessa edellisessä kohdassa.
- 22 Kyseinen kanne perustui ensisijaisesti alueellisen lain nro 41/2006 75 ter §:n 2 momentin a kohdan unionin oikeuden vastaisuuteen ja erityisesti sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden sekä yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden vastaisuuteen siltä osin kuin kyseisessä kohdassa säädetään, että sairaankuljetuspalvelut on annettava tehtäväksi ensisijaisesti vapaaehtoisyhteenliittymille, Croce Rossa Italianalle sekä muille luvan saaneille julkisille laitoksille tai yksiköille, millä kantajien mukaan syrjitään kyseisellä toimialalla toimivia elimiä, jotka eivät harjoita vapaaehtoistoimintaa.
- 23 Toissijaisesti mainitut yhtiöt kiistivät sen, että maksut, joista määrätään riidanalaisia sopimuksia tältä osin sääntelevissä päätöksissä, olisivat pelkkiä vapaaehtoisyhteenliittymille niiden suorittamien sairaankuljetuspalvelujen toteuttamisesta aiheutuneiden menojen korvauksia.
- 24 Tällä välin Giunta regionale della Liguria (Ligurian alueen toimeenpanoelin) teki 15.7.2011 päätöksen nro 861, joka koski mallia tilitykselle, joka vapaaehtoisyhteenliittymien piti esittää alueellisen puitesopimuksen mukaisesti. Tällä päätöksellä rajoitetaan sopimusjärjestelmään kuuluville vapaaehtoisyhteenliittymille alueellisesta puitesopimuksesta johtuvien sopimusten täytäntöön panemisesta maksettavat korvaukset yhteenliittymän toteuttamien kuljetuspalvelujen tarjoamisesta aiheutuviin välittömiin kustannuksiin sekä välillisten ja yleisten kustannusten huomioon ottamiseen siinä suhteessa kun mainittujen välittömien kustannusten kokonaismäärä on niiden välittömien kustannusten kokonaismäärään, jotka liittyvät kyseisen yhteenliittymän toimintaan kokonaisuudessaan.
- 25 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimien hyväksyi mainitun kanteen sen tueksi esitettyjen toissijaisten perustelujen nojalla. Se katsoi nimittäin, että alueellisessa puitesopimuksessa määrätään muustakin kuin ainoastaan tosiasiallisesti aiheutuneiden menojen korvaamisesta, koska siinä otetaan huomioon välilliset kustannukset ja hallintokustannukset. EUT-sopimuksessa lueteltujen periaatteiden noudattaminen on näin ollen välttämätöntä.
- 26 Consiglio di Stato (Italian ylin hallintotuomioistuin), jolta on haettu muutosta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomioon, pohtii ensinnäkin, onko viranomaisen, joka päättää turvautua kolmansiin yksiköihin tiettyjen palvelujen suorittamiseksi, mahdollista kääntyä ensisijaisesti vapaaehtoiselimien puoleen ja sivuuttaa voittoa tavoittelevat yksiköt, kun otetaan huomioon SEUT 49, SEUT 56, SEUT 105 ja SEUT 106 artikla.
- 27 Consiglio di Stato toteaa, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan talouden toimijan käsite ei sulje pois yksiköitä, jotka eivät pääasiallisesti tavoittele voittoa, tai edes yksiköitä, jotka eivät lainkaan tavoittele voittoa, ja nämä yksiköt voivat kilpailla yritysten kanssa julkisten hankintojen saamisesta, ja se viittaa tuomioon komissio v. Italia (C-119/06, EU:C:2007:729) ja tuomioon CoNISMa

(C-305/08, EU:C:2009:807). Tämä kyseenalaistaa sen mukaan viranomaisten mahdollisuuden turvautua tiettyjen palvelujen suorittamiseksi vapaaehtoisuuteenliittymiin ja sivuuttaa voittoa tavoittelevat yritykset, kuten Italiassa on perinteisesti tehty. Tällainen järjestelmä nimittäin suosii mainittuja yhteenliittymiä, koska ne hyötyvät kaksinkertaisesta mahdollisuudesta tarjota palveluja kyseisille viranomaisille yhtäältä niiden perinteisen etuoikeuden vuoksi ja toisaalta julkisten tarjouspyyntöjen yhteydessä.

- 28 Näin olisi Consiglio di Stato mukaan etenkin silloin, jos vapaaehtoisuuteenliittymät voisivat lisäksi saada sopimuksista, jotka niille on varattu, taloudellisia resursseja, joiden avulla ne voisivat esittää houkuttelevia tarjouksia julkisissa hankintamenettelyissä, mikä olisi tilanne, jos niiden sallittaisiin periä korvausta tietyistä välillisistä kustannuksista niiden palvelujen yhteydessä, joita ne tarjoavat kilpailematta lainkaan voittoa tavoittelevien yritysten kanssa. Tällainen korvaus olisi rinnastettavissa valtiontukeen.
- 29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin näkee tässä ongelman, jota se kutsuu ”epäyhtenäisten yksiköiden väliseksi kilpailuksi”, jota unionin tuomioistuin ei sen mukaan ole tarkastellut täysin tähän mennessä.
- 30 Siinä tapauksessa, että tällainen viranomaisten turvautuminen vapaaehtoisuuteenliittymiin ei sinänsä ole perussopimuksen vastaista, Consiglio di Stato pohtii riidanalaisten sopimusten vastikkeettomuutta, kun otetaan huomioon se, että niiden täytäntöönpano johtaa menojen korvauksiin, jotka koskevat:

- sopimusjärjestelmään kuuluvien vapaaehtoiselimien välillisiä kustannuksia ja yleiskustannuksia, jotka liittyvät asianomaisen toiminnan harjoittamiseen (käyttömaksut, lupamaksut, toimitilakustannukset, vakuutukset ja muut toimintaan liittyvät kustannukset) ja jotka lasketaan suhteellisesti sen perusteella, mikä on tällaiselle elimelle kyseisestä toiminnasta aiheutuvien välittömien kustannusten osuus kyseisen elimen koko toimintaan liittyvien välittömien kustannusten kokonaismäärästä, ja
- välittömiä kustannuksia, jotka vastaavat jatkuvia kustannuksia, kuten henkilöstön palkkoja, joita sopimusjärjestelmään kuuluville vapaaehtoiselimille aiheutuisi joka tapauksessa.

- 31 Consiglio di Stato päätti tässä tilanteessa lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Ovatko SEUT 49, SEUT 56, SEUT 105 ja SEUT 106 artikla esteenä kansalliselle säännökselle, jossa säädetään [toimivaltaisten julkisten yksiköiden] sairaankuljetuspalvelujen hankinnasta ensisijaisesti vapaaehtoisuuteenliittymiltä, Croce Rossa Italianalta ja muilta luvan saaneilta julkisilta laitoksilta ja yksiköiltä, vaikka näin tehtäisiin sopimuksilla, joissa määrätään ainoastaan tosiasiallisesti aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta?
- 2) Onko julkisia hankintoja koskeva unionin oikeus – käsiteltävässä asiassa, jossa on kyse [direktiivin 2004/18 soveltamisesta] pois suljetuista hankintasopimuksista, vapaata kilpailua, syrjäntäkieltoa, avoimuutta ja suhteellisuutta koskevat yleiset periaatteet – esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa sallitaan [julkisten] sairaankuljetuspalvelujen suorahankinta, jos [alueellisen puitesopimuksen] kaltaista puitesopimusta, jossa on määrätty myös kiinteiden ja pitkävaikutteisten kustannusten korvaamisesta, on pidettävä vastikkeellisena?”

### **Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu**

- 32 Kahdella kysymyksellään, jotka on syytä tutkia yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedusteleo lähinnä, onko julkisia hankintoja koskevia unionin oikeuden sääntöjä ja perussopimuksen kilpailusääntöjä tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle

lainsäädännölle, jossa säädetään, että paikallisviranomaisten on ensisijaisesti ja suorahankinnalla mitään ilmoitusta julkaisematta annettava kiireellisten ja äärimmäisen kiireellisten sairaankuljetuspalvelujen suorittaminen sopimusjärjestelmään kuuluville vapaaehtoiselimille, joille korvataan kyseisten palvelujen tarjoamisesta vain siitä tosiasiallisesti aiheutuneet kustannukset ja osa kiinteistä ja pitkävaikutteisista kustannuksista.

- 33 Julkisia hankintoja koskevien unionin oikeuden sääntöjen tulkinnasta on aluksi muistutettava, että direktiiviä 2004/18 sovelletaan julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin, joiden määrittellen kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan d alakohdassa olevan muita kuin julkisia rakennusurakoita ja julkisia tavarahankintoja koskevia julkisia hankintasopimuksia, joiden kohteena on mainitun direktiivin liitteessä II tarkoitettujen palvelujen suorittaminen.
- 34 Kyseinen liite on jaettu kahteen osaan eli osiin A ja B. Kiireelliset tai äärimmäisen kiireelliset sairaankuljetuspalvelut kuuluvat samanaikaisesti sekä direktiivin 2004/18 liitteessä II A olevaan 2 ryhmään kyseisten palvelujen kuljetuspuolen vuoksi että mainitun direktiivin liitteessä II B olevaan 25 ryhmään niiden lääketieteellisen puolen vuoksi (ks. julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18.6.1992 annetun direktiivin 92/50/ETY liitteissä I A ja I B olleita vastaavia ryhmiä koskeva tuomio Tögel, C-76/97, EU:C:1998:432, 39 kohta).
- 35 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että merkityksellistä alueellista lainsäädäntöä pannaan täytäntöön aluksi alueellisella puitesopimuksella, joka tehdään vapaaehtoisuuteenliittymiä edustavien elinten kanssa ja jossa vahvistetaan niiden yksittäisten sopimusten säännöt, jotka on tehtävä alueellisten terveydenhuoltoviranomaisten ja kyseisten yhteenliittymien välillä, ja sitten tällaisilla yksittäisillä sopimuksilla.
- 36 Tällainen puitesopimus on direktiivin 2004/18 1 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu puitejärjestely ja kuuluu siis yleisesti julkisia hankintoja koskevan sopimuksen käsitteen alaan (ks. vastaavasti tuomio komissio v. Italia, EU:C:2007:729, 43 ja 44 kohta), ja se seikka, että se tehdään voittoa tavoittelemattomien yksiköiden lukuun, ei ole omiaan sulkemaan pois tällaista luokittelua (ks. vastaavasti tuomio komissio v. Italia, EU:C:2007:729, 41 kohta).
- 37 On mainittava myös, että se, että mainituissa puitesopimuksessa ja siitä johtuvissa yksittäisissä sopimuksissa ei määrätä muista varainsiirroista vapaaehtoisuuteenliittymille kuin kustannusten korvaamisesta, ei ole ratkaiseva seikka. Sopimuksen ei nimittäin voida katsoa jäävän julkisia hankintoja koskevan sopimuksen käsitteen ulkopuolelle pelkästään sen seikan perusteella, että siinä määrätty vastike rajoittuu ainoastaan sopimuksen kohteena olevasta palvelusta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen (tuomio Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce ym., C-159/11, EU:C:2012:817, 29 kohta). Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 27 kohdassa, on näin ollen merkityksetöntä, kattavatko viranomaisten kyseisille yhteenliittymille korvaamat kustannukset ainoastaan ne, jotka liittyvät välittömästi asianomaisten palvelujen toteuttamiseen, vai lisäksi osan yleiskustannuksista.
- 38 Näin ollen on katsottava, että alueellisen puitesopimuksen kaltainen puitesopimus ja siitä johtuvien kaltaiset sopimukset kuuluvat lähtökohtaisesti direktiivin 2004/18 soveltamisalaan.
- 39 Tältä osin ennakkoratkaisupyynnöstä ja erityisesti toisesta ennakkoratkaisukysymyksestä ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen lähtökohta on se, että direktiiviä 2004/18 ei sovelleta alueelliseen puitesopimukseen eikä siitä johtuviin sopimuksiin, joten sovellettaisiin ainoastaan perussopimuksen periaatteita ja niistä seuraavaa avoimuusveloitetta.
- 40 On kuitenkin muistutettava, että pääasiassa kyseessä olevien palvelujen, jotka kuuluvat samanaikaisesti sekä direktiivin 2004/18 liitteen II A että liitteen II B alaan, sekaluonteisuudesta seuraa, että kyseisen direktiivin 22 artiklaa on sovellettava. Kyseisen artiklan mukaan julkiset hankintasopimukset tai tapauksen mukaan puitesopimukset, joiden arvo ylittää mainitun direktiivin 7 artiklassa vahvistetun



merkityksellisen kynnsarvon ja jotka koskevat tällaisia palveluja, on kuitenkin annettava noudattaen kaikkia direktiivin 23–55 artiklassa lueteltuja menettelysääntöjä, mikäli mainittuun liitteeseen II A sisältyvien kuljetuspalvelujen arvo ylittää liitteeseen II B sisältyvien lääketieteellisten palvelujen arvon.

- 41 Jos liitteeseen II B sisältyvien palvelujen arvo ylittää liitteeseen II A sisältyvien palvelujen arvon, hankintasopimus on annettava noudattaen ainoastaan direktiivin 2004/18 23 artiklaa ja 35 artiklan 4 kohtaa. Direktiivissä 2004/18 säädettyjä muita menettelyjen yhteensovittamissääntöjä, erityisesti niitä, jotka koskevat velvollisuuksia kilpailuttamiseen, jossa julkaistaan ensin hankintailmoitus, ja hankintasopimuksen tekoperusteita koskevia sääntöjä, ei sitä vastoin sovelleta kyseisiin sopimuksiin (tuomio komissio v. Irlanti, C-507/03, EU:C:2007:676, 24 kohta ja tuomio komissio v. Irlanti, C-226/09, EU:C:2010:697, 27 kohta).
- 42 Unionin lainsäätäjän lähtökohtana oli nimittäin olettaa, 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 ne tehdään sellaisen tarjouspyyntömenettelyn päätyttyä, jonka tarkoituksena on antaa muiden jäsenvaltioiden yrityksille mahdollisuus tutustua hankintailmoitukseen ja tehdä tarjous (ks. tuomio komissio v. Irlanti, EU:C:2010:697, 25 kohta ja tuomio Strong Segurança, C-95/10, EU:C:2011:161, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 43 Tämän tuomion 40 ja 41 kohdasta seuraa siis, että mikäli alueellisen puitesopimuksen arvo ylittää direktiivin 2004/18 7 artiklassa vahvistetun merkityksellisen kynnsarvon, on sovellettava kaikkia direktiivin menettelysääntöjä tai ainoastaan direktiivin 23 artiklaan ja 35 artiklan 4 kohtaan sisältyviä menettelysääntöjä riippuen siitä, ylittääkö kuljetuspalvelujen arvo lääketieteellisten palvelujen arvon vai ei. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on tarkistaa, ylittääkö kyseisen puitesopimuksen arvo soveltamisen kynnsarvon, ja määrittää sekä kuljetuspalvelujen että lääketieteellisten palvelujen arvo.
- 44 Siinä tapauksessa, että alueellisen puitesopimuksen arvo ylittää mainitussa 7 artiklassa vahvistetun merkityksellisen kynnsarvon ja kuljetuspalvelujen arvo on suurempi kuin lääketieteellisten palvelujen arvo, on katsottava, että direktiivi 2004/18 on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle lainsäädännölle, jossa säädetään, että paikallisviranomaiset antavat ensisijaisesti ja suoraan hankinnalla mitään ilmoitusta julkaisematta kiireellisten ja äärimmäisen kiireellisten sairaankuljetuspalvelujen tarjoamisen sopimusjärjestelmään kuuluville vapaaehtoiselimille.
- 45 Siinä tapauksessa, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että joko mainittua kynnsarvoa ei saavuteta tai lääketieteellisten palvelujen arvo on suurempi kuin kuljetuspalvelujen arvo, tässä viimeksi mainitussa tapauksessa direktiivin 2004/18 23 artiklan ja 35 artiklan 4 kohdan lisäksi on sen sijaan sovellettava ainoastaan SEUT 49 ja SEUT 56 artiklasta seuraavia avoimuusperiaatetta ja yhdenvertaisen kohtelun periaatetta (ks. vastaavasti tuomio komissio v. Irlanti, EU:C:2007:676, 26 kohta ja tuomio Strong Segurança, EU:C:2011:161, 35 kohta ).
- 46 Jotta kyseisiä periaatteita kuitenkin voitaisiin soveltaa julkisten hankintojen alalla toimintaan, jonka kaikki merkitykselliset seikat rajoittuvat yhden jäsenvaltion sisälle, vaaditaan, että pääasiassa kyseessä olevaan hankintasopimukseen liittyy varma rajat ylittävä intressi (ks. vastaavasti tuomio komissio v. Irlanti, EU:C:2007:676, 29 kohta; komissio v. Italia, C-412/04, EU:C:2008:102, 66 ja 81 kohta; tuomio SECAP ja Santorso, C-147/06 ja C-148/06, EU:C:2008:277, 21 kohta; tuomio Serrantoni ja Consorzio stabile edili, C-376/08, EU:C:2009:808, 24 kohta ja tuomio komissio v. Irlanti, EU:C:2010:697, 31 kohta).
- 47 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei kuitenkaan ole todennut tarpeellisia seikkoja, joiden perusteella unionin tuomioistuin voisi tarkistaa, onko pääasiassa olemassa varma rajat ylittävä intressi. Kuten unionin tuomioistuimen työjärjestyksen, sellaisena kuin se on 1.11.2012 voimaan tullessa versiossaan, 94 artiklasta ilmenee, sen on pystyttävä löytämään ennakkoratkaisupyynnöstä selostus

niistä tosiseikoista, joihin kysymykset perustuvat, sekä muun muassa yhteys näiden tosiseikkojen ja kysymysten välillä. 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.

- 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 pyyntö 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 taloudellisen intressin pääasiassa kaikkien pääasiaa koskevien merkityksellisten seikkojen yksityiskohtaisen arvioinnin perusteella (ks. tuomio SECAP ja Santorso, EU:C:2008:277, 34 kohta ja tuomio Serrantoni ja Consorzio stabile edili, EU:C:2009:808, 25 kohta).
- 49 Unionin tuomioistuin on jo todennut objektiivisista kriteereistä, jotka ovat omiaan viittamaan rajat ylittävän intressin olemassaoloon, että tällaisia kriteereitä voivat olla muun muassa kyseessä olevan hankintasopimuksen arvon huomattavuus yhdessä rakennusurakan toteuttamispaikan tai hankintasopimuksen teknisten ominaispiirteiden kanssa (ks. tuomio SECAP ja Santorso, EU:C:2008:277, 31 kohta ja tuomio Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, 29 kohta). Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi kokonaisarviossaan varman rajat ylittävän intressin olemassaolosta ottaa huomioon myös muihin jäsenvaltioihin sijoittuneiden talouden toimijoiden tekemät kantelut sillä ehdolla, että varmistetaan siitä, että ne ovat todellisia eivätkä tekaistuja. Unionin tuomioistuin on katsonut erityisesti sairaankuljetuspalveluista jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä, että varmaa rajat ylittävää intressiä ei ollut osoitettu ainoastaan sen perusteella, että useat muihin jäsenvaltioihin sijoittuneet talouden toimijat olivat tehneet kantelun Euroopan komissiolle ja että kyseessä olleilla hankintasopimuksilla oli huomattava taloudellinen arvo (ks. vastaavasti tuomio komissio v. Saksa, C-160/08, EU:C:2010:230, 18 kohta, 27 kohta ja sitä seuraavat kohdat sekä 54 ja 123 kohta).
- 50 Tällä varaumalla on siis katsottava, että SEUT 49 ja SEUT 56 artiklasta seuraavia yleisiä avoimuusperiaatetta ja yhdenvertaisen kohtelun periaatetta voidaan lähtökohtaisesti soveltaa alueellisen puitesopimuksen kaltaiseen puitesopimukseen ja siitä johtuvien kaltaisiin sopimuksiin.
- 51 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 kaikissa jäsenvaltioissa (ks. tuomio Bayerischer Rundfunk ym., C-337/06, EU:C:2007:786, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 52 Näin ollen on todettava, että alueellisen lain nro 41/2006 75 ter §:llä luodun kaltainen sopimusjärjestelmä johtaa näiden tavoitteiden vastaiseen lopputulokseen. Tällaisella lainsäädännöllä nimittäin suljetaan muut yksiköt kuin vapaaehtoisjärjestöt pois olennaisesta osasta kyseessä olevia markkinoita, koska siinä säädetään, että toimivaltaiset viranomaiset turvautuvat kyseiseen alaan liittyvät tarpeensa täyttääkseen ensisijaisesti ja suorahankinnalla sopimusjärjestelmään kuuluviin vapaaehtoiselimiin. Oikeuskäytännön mukaan hankintasopimuksen antaminen täysin vailla avoimuutta hankintaviranomaisen jäsenvaltiossa sijaitsevalle yritykselle merkitsee erilaista kohtelua mainitusta sopimuksesta mahdollisesti kiinnostuneiden toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevien yritysten vahingoksi. Tällainen erilainen kohtelu, joka kaikki muussa jäsenvaltiossa sijaitsevat 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 komissio v. Irlanti, EU:C:2007:676, 30 ja 31 kohta; tuomio komissio v. Italia, EU:C:2007:729, 64 kohta ja tuomio komissio v. Italia, EU:C:2008:102, 66 kohta).

- 53 On kuitenkin todettava, että alueellisen lain nro 41/2006 75 ter §:n 1 momentin ja 2 momentin a kohdan sanamuodon mukaan pääasiassa kyseessä olevien sairaankuljetuspalvelujen järjestämistapaa ohjaavat yleiskattavuuden, yhteisvastuullisuuden, taloudellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden periaatteet, ja sopimusjärjestelmään kuuluviin vapaaehtoiselimiin turvautumisen ensisijaisuuden tarkoituksena on erityisesti varmistaa, että kyseinen yleishyödyllinen palvelu tarjotaan talousarvion näkökulmasta taloudellisesti tasapainoisella tavalla. Mainittu 75 ter § muistuttaa perustuslain ja lainsäädännön säännöksiä, jotka liittyvät kansalaisten vapaaehtoistoimintaan ja jotka on mainittu tämän tuomion 9–11 kohdassa, siltä osin kuin siinä säädetään vapaaehtoiselimien osallistumisesta yleishyödyllisen palvelun tarjoamiseen ja viitataan yhteisvastuuperiaatteeseen.
- 54 Tällaiset tavoitteet otetaan kuitenkin huomioon unionin oikeudessa.
- 55 Tässä yhteydessä on ensiksi muistutettava, että unionin oikeudella ei puututa toimivaltaan, joka jäsenvaltioilla on kansanterveysjärjestelmiensä ja sosiaaliturvajärjestelmiensä järjestämiseksi (ks. vastaavasti mm. tuomio Sodemare ym., C-70/95, EU:C:1997:301, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio Blanco Pérez ja Chao Gómez, C-570/07 ja C-571/07, EU:C:2010:300, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 56 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 siitä tasosta, jolla ne aikovat suojella kansanterveyttä, ja siitä tavasta, jolla kyseinen taso on saavutettava (ks. vastaavasti tuomio komissio v. Saksa, C-141/07, EU:C:2008:492, 46 ja 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio Blanco Pérez ja Chao Gómez, EU:C:2010:300, 43, 44, 68 ja 90 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 57 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 (ks. vastaavasti tuomio Stamatelaki, C-444/05, EU:C:2007:231, 30 ja 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). 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 (ks. vastaavasti tuomio komissio v. Saksa, EU:C:2008:492, 61 kohta).
- 58 Toiseksi on muistutettava, että tuomion Sodemare ym. (EU:C:1997:301) 32 kohdassa on katsottu, että jäsenvaltio voi sosiaaliturvajärjestelmänsä järjestämistä koskevan toimivaltansa rajoissa katsoa, että sosiaalihuoltojärjestelmä ikääntyneille ihmisille, joiden tila tekee terveydenhuoltopalvelut välttämättömiksi, sisältää välttämättä sen, että sen tavoitteiden, joka kyseisessä tapauksessa oli kyseisen järjestelmän yksinomaan sosiaalisen päämäärän noudattaminen, saavuttamiseksi yksityisten toimijoiden hyväksyminen siihen sosiaalihuoltopalvelujen tarjoajiksi edellyttää, että nämä toimijat eivät tavoittele voittoa.

- 59 Jäsenvaltio voi näin ollen katsoa sen harkintavallan rajoissa, joka sillä on kansanterveyden suojelun tasosta päättämiseksi ja sosiaaliturvajärjestelmänsä järjestämiseksi, että vapaaehtoisyyhteenniittymiin turvautuminen vastaa kiireellisten sairaankuljetuspalvelujen sosiaalista päämäärää ja on omiaan myötävaikuttamaan kyseiseen palveluun liittyvien kustannusten hallitsemiseen.
- 60 On kuitenkin todettava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen kiireellisten sairaankuljetuspalvelujen järjestämistavan, joka koostuu siitä, että toimivaltaiset viranomaiset turvautuvat ensisijaisesti vapaaehtoisyyhteenniittymiin, on tosiasiallisesti myötävaikutettava sosiaaliseen päämäärään sekä yhteisvastuullisuuden ja taloudellisuuden tavoitteiden, joihin kyseinen järjestelmä perustuu, saavuttamiseen.
- 61 Tältä osin edellytetään, etteivät vapaaehtoisyyhteenniittymät tässä yhteydessä toimiessaan pyri muihin tavoitteisiin kuin tämän tuomion edellisessä kohdassa mainittuihin, saa mitään voittoa tarjoamistaan palveluista, lukuun ottamatta niiden tarjoamiseksi välttämättömien muuttuvien, kiinteiden ja pitkävaikutteisten kustannusten korvaamista, eivätkä hanki mitään 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.
- 62 Kun otetaan huomioon unionin oikeuden yleinen oikeuden väärinkäytön kiellon periaate (ks. analogisesti tuomio 3M Italia, C-417/10, EU:C:2012:184, 33 kohta), kyseisen lainsäädännön soveltamista ei voida laajentaa koskemaan vapaaehtoisyyhteenniittymien tai niiden jäsenten väärinkäyttöluonteisia käytäntöjä. Työntekijät voivat siten toteuttaa vapaaehtoisyyhteenniittymien 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.
- 63 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on tehdä kaikki tarpeelliset arvioinnit sen tarkistamiseksi, myötävaikuttaako pääasiassa kyseessä oleva kiireellisten sairaankuljetuspalvelujen järjestämistapa, sellaisena kuin siitä säädetään sovellettavassa lainsäädännössä ja se pannaan toimeen alueellisella puitesopimuksella ja siitä johtuvilla yksittäisillä sopimuksilla, tosiasiallisesti sosiaaliseen päämäärään sekä yhteisvastuullisuuden ja taloudellisuuden tavoitteiden, joihin kyseinen järjestelmä perustuu, saavuttamiseen.
- 64 Julkisia hankintoja koskevan unionin oikeuden tulkintaan liittyvistä näkökohdista seuraa perussopimuksen kilpailusääntöjen tulkinnan osalta, ettei pääasiassa kyseessä olevan kaltaista lainsäädäntöä ole tutkittava mainittujen kilpailusääntöjen kannalta.
- 65 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että esitettyihin kysymyksiin on vastattava, että SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään, että kiireellisten ja äärimmäisen kiireellisten sairaankuljetuspalvelujen tarjoaminen on annettava ensisijaisesti ja suoraankinnalla mitään ilmoitusta julkaisematta sopimusjärjestelmään kuuluville vapaaehtoiselimille, kunhan lainsäädäntö- ja sopimuskehyksellä, jossa kyseisten elimien toiminta toteutuu, myötävaikutetaan tosiasiallisesti sosiaaliseen päämäärään sekä yhteisvastuullisuuden ja taloudellisuuden tavoitteiden, joihin kyseinen lainsäädäntö perustuu, saavuttamiseen.

## Oikeudenkäyntikulut

- 66 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:

**SEUT 49 ja SEUT 56 artiklassa määrättyjä sääntöjä on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle lainsäädännölle, jossa säädetään, että kiireellisten ja äärimmäisen kiireellisten sairaankuljetuspalvelujen tarjoaminen on annettava ensisijaisesti ja suoraan hankinnalla mitään ilmoitusta julkaisematta sopimusjärjestelmään kuuluville vapaaehtoiselimille, kunhan lainsäädäntö- ja sopimuskehyksellä, jossa kyseisten elinten toiminta toteutuu, myötävaikutetaan tosiasiallisesti sosiaaliseen päämäärään sekä yhteisvastuullisuuden ja taloudellisuuden tavoitteiden, joihin kyseinen lainsäädäntö perustuu, saavuttamiseen.**

Allekirjoitukset