



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
14 päivänä marraskuuta 2018¹

Asia C-465/17

**Falck Rettungsdienste GmbH ja
Falck A/S
vastaan
Stadt Solingen,
muina osapuolina
Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch Land e. V.,
Malteser Hilfsdienst e. V. ja
Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Solingen**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Oberlandesgericht Düsseldorf (osavaltion ylioikeus, Düsseldorf, Saksa))

Ennakkoratkaisumenettely – Julkiset hankinnat – Direktiivi 2014/24/EU –
Palveluhankintasopimuksia koskevat erityispoikkeukset – Väestönsuojelua, pelastuspalveluja ja vaarojen
ehkäisyä koskevat palvelut – Voittoa tavoittelemattomat organisaatiot tai yhteenliittymät –
Sairaankuljetuspalvelut

1. Direktiivin 2014/24/EU² 10 artiklan h alakohdan mukaan kyseistä direktiiviä ei sovelleta hankintasopimukseen, jotka koskevat tiettyjä väestönsuojelua, pelastuspalveluja ja vaarojen ehkäisyä koskevia palveluja, joita tarjoavat voittoa tavoittelemattomat organisaatiot tai yhteenliittymät.
2. Ennakkoratkaisupyyntöllä halutaan selvittää, koskeeko tämä poikkeus sairaankuljetuspalveluja ja miten voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden tai yhteenliittymien käsitteitä on tulkittava. Jälkimmäisten tapauksessa riita koskee jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen mahdollista vaikutusta kyseisten käsitteiden rajaamiseen.

¹ Alkuperäinen kieli: espanja.

² Julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2014, L 94, s. 65).

I. Asiaa koskevat oikeussäännöt

A. Unionin oikeus

Direktiivi 2014/24/EU

3. Direktiivin 2014/24 johdanto-osan 28 ja 118 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

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

--

(118) Tällä direktiivillä olisi julkisten hankintojen jatkuvuuden varmistamiseksi mahdollistettava se, että hankintamenettelyihin osallistuminen joidenkin terveys-, sosiaali- ja kulttuuripalvelujen aloilla voitaisiin varata organisaatioille, jotka perustuvat työntekijäomistukseen tai työntekijöiden aktiiviseen osallistumiseen niiden hallintoon, ja olemassa oleville organisaatioille kuten osuuskunnille, jotka osallistuisivat näiden palvelujen suorittamiseen loppukäyttäjille. Tämän säännöksen soveltamisala rajoittuu yksinomaan tiettyihin terveys-, sosiaali- ja vastaaviin palveluihin, joihinkin koulutuspalveluihin, kirjasto-, arkisto-, museo- ja muihin kulttuuripalveluihin, urheilupalveluihin ja kotitalouspalveluihin, eikä sen ole tarkoitus koskea mitään muutoin tällä direktiivillä säädettyjä poikkeuksia. Näiden palvelujen olisi kuuluttava yksinomaan kevennetyn järjestelyn piiriin.”

4. Direktiivin 2014/24 10 artiklan mukaan tätä direktiiviä ei sovelleta palveluhankintasopimuksiin, jotka koskevat

”_ _

h) väestönsuojelua, pelastuspalveluja ja vaarojen ehkäisyä koskevia palveluja,³ joita tarjoavat voittoa tavoittelemattomat organisaatiot tai yhteenliittymät ja jotka kuuluvat seuraaviin CPV-koodeihin: 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8, 98113100-9 ja 85143000-3 lukuun ottamatta sairaankuljetuspalveluja [oikeammin:sairaan kuljetusajoneuvolla suoritettavaa potilaiden siirtokuljetusta koskevia palveluja];

3 Tämän säännöksen espanjankielisessä versiossa ”vaaroja” luonnehditaan jostain syystä adjektiivilla ”työperäiset”, vaikka niitä ei missään muussa kieliversiossa määritetä adjektiivilla. Näin ollen viitataan jäljempänä pelkästään ”vaarojen ehkäisyyn”.

– –”

5. Direktiivin 2014/24 76 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön tämän luvun soveltamisalaan kuuluvien hankintasopimusten tekemiseksi kansalliset säännöt, joilla varmistetaan, että hankintaviranomaiset noudattavat avoimuuden ja talouden toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun periaatteita. Jäsenvaltiot voivat määrittellä sovellettavat menettelysäännöt, kunhan kyseisissä säännöissä sallitaan hankintaviranomaisten ottaa huomioon asianomaisten palvelujen erityispiirteet.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että hankintaviranomaiset voivat ottaa huomioon tarpeen varmistaa palvelujen laatu, jatkuvuus, esteettömyys, kohtuuhintaisuus, saatavuus ja kattavuus, eri käyttäjäryhmien erityistarpeet, huono-osaiset ja heikossa asemassa olevat väestöryhmät mukaan luettuina, käyttäjien osallistuminen ja vaikutusvallan lisääminen sekä innovointi. Jäsenvaltiot voivat myös säätää, että palveluntarjoaja valitaan hinta-laatusuhteeltaan parhaan tarjouksen perusteella ottaen huomioon sosiaalipalvelujen laatu- ja kestävyysperusteet.”

6. Direktiivin 2014/24 77 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat säätää, että hankintaviranomaiset voivat varata organisaatioille oikeuden osallistua julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyihin yksinomaan sellaisten 74 artiklassa tarkoitettujen terveys- ja sosiaali- ja kulttuuripalvelujen osalta, jotka kuuluvat CPV-koodeihin 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, 85000000-9–85323000-9, 92500000-6, 92600000-7, 98133000-4 ja 98133110-8.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetun organisaation on täytettävä kaikki seuraavat edellytykset:

- a) sen tarkoituksena on suorittaa julkisen palvelun tehtäviä, jotka liittyvät 1 kohdassa tarkoitettujen palvelujen tarjoamiseen;
- b) voitot sijoitetaan uudelleen organisaation tarkoituksen saavuttamiseen. Voittojen jakamisen tai uudelleenjakamisen olisi perustuttava osallistaviin näkökohtiin;
- c) sopimusta toteuttavan organisaation johto- tai omistusrakenteet perustuvat työntekijäomistukseen tai osallistaviin periaatteisiin, tai niissä edellytetään työntekijöiden, käyttäjien tai sidosryhmien aktiivista osallistumista; ja
- d) asianomainen hankintaviranomainen ei ole tehnyt organisaation kanssa asianomaisia palveluja koskevaa hankintasopimusta tämän artiklan mukaisesti viimeisten kolmen vuoden aikana.

– –”

B. Kansallinen lainsäädäntö

7. Kilpailunrajoituksista annetun lain⁴ 107 §:n 1 momentin 4 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan tätä lakia ei sovelleta julkisian hankintoja koskevien sopimusten sopimuspuolten valintaan siltä osin kuin kyse on väestönsuojelua, pelastuspalveluja ja vaarojen ehkäisyä koskevista palveluista, joita tarjoavat voittoa tavoittelemattomat organisaatiot tai yhteenliittymät ja jotka kuuluvat seuraaviin CPV-koodeihin: 7520000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8, 98113100-9 ja 85143000-3 lukuun ottamatta sairaankuljetusajoneuvoilla suoritettavaa potilaiden siirtokuljetusta koskevia palveluja.

8. Tällä säännöksellä Saksan lainsäätävä saattoi direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohdan osaksi kansallista lainsäädäntöä, mutta lisäsi siihen toisen virkkeen, jossa säädetään seuraavaa:

”Tässä kohdassa tarkoitettuja voittoa tavoittelemattomia organisaatioita tai yhteenliittymiä ovat erityisesti sellaiset avustusjärjestöt, jotka on tunnustettu osa- tai liittovaltion lainsäädännön nojalla väestönsuojelu- ja pelastusorganisaatioiksi.”

9. Pelastuspalvelusta sekä ensiaputoiminnasta ja yritysten tarjoamasta sairaankuljetuksesta annetun Nordrhein-Westfalenin osavaltion lain⁵ 2 §:n 1 momentin mukaan pelastuspalvelu käsittää ensiaputoiminnan, sairaankuljetuksen ja loukkaantuneiden tai sairaiden suurten määrien hoitamisen poikkeuksellisissa vahinkotapahtumissa.

10. RettG NRW:n 2 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan ensiaputoiminnan tehtävänä on suorittaa ensiapupotilaille hengen pelastavia toimenpiteitä tapahtumapaikalla, valmistella potilaat kuljetuskuntoon ja pitää heidät siinä ja kuljettaa heidät muun muassa ambulanssilla tai pelastusajoneuvolla jatkohoitoon soveltuvaan sairaalaan siten, että vältetään uusien vahinkojen syntyminen.

11. RettG NRW:n 2 §:n 3 momentin mukaan sairaankuljetuksen tehtävänä on antaa sairaille tai loukkaantuneille tai muille apua tarvitseville henkilöille, jotka eivät kuulu 2 momentin soveltamisalaan, asianmukaista apua ja kuljettaa heidät pätevän henkilöstön hoidossa muun muassa ambulanssilla.

12. Pelastuspalvelu- ja väestönsuojeluavusta annetun lain⁶ 26 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan tämän lain mukaisten tehtävien hoitamisessa avustamiseen soveltuvat erityisesti Arbeiter-Samariter-Bund, Deutsche Lebensrettungsgesellschaft, Deutsches Rotes Kreuz (jäljempänä Saksan Punainen Risti), Johanniter-Unfall-Hilfe ja Malteser Hilfsdienst.

13. Palontorjunnasta, avunannosta ja väestönsuojelusta annetun lain⁷ 18 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Yksityiset avustusjärjestöt auttavat onnettomuuksissa ja yleisissä hätätilanteissa, laajamittaisissa toimissa ja katastrofeissa, jos ne ovat ilmoittaneet avustusvalmiudestaan ylimmälle valvontaviranomaiselle ja tämä on todennut yleisen soveltuvuuden avustamiseen ja avustustarpeen (tunnustetut avustusjärjestöt). – –

2. [ZSKG:n] 26 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä – – mainittujen järjestöjen ei tarvitse ilmoittaa avustusvalmiudestaan, eikä niiden yleistä soveltuvuutta avustamiseen tarvitse todeta.”

4 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (jäljempänä GWB).

5 Gesetz über den Rettungsdienst sowie die Notfallrettung und den Krankentransport durch Unternehmer (jäljempänä RettG NRW).

6 Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (jäljempänä ZSKG), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 29.7.2009 annetun lain 2 §:n 1 momentilla.

7 Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (jäljempänä BHKG).

II. Tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

14. Solingenin kaupunki (Saksa) päätti maaliskuussa 2016, että pelastuspalveluista tehtäisiin uusi hankintasopimus viideksi vuodeksi.⁸ Kaupungin hallintoviranomainen ei julkaissut tästä hankinnasta ilmoitusta vaan kehotti neljää avustusjärjestöä jättämään tarjouksensa. Se valitsi niistä kaksi (Arbeiter-Samariter-Bund ja Malteser Hilfsdienst), joista toinen tuli hankintasopimuksen erän 1 ja toinen erän 2 sopimuspuoleksi.

15. Falck Rettungsdienste ja Falck, jotka ovat pelastus- ja sairaanhoitopalveluja tarjoavia yrityksiä, hakivat tähän päätökseen muutosta Vergabekammer Rheinlandissa (Rheinlandin julkisia hankintoja käsittelevä oikaisulautakunta, Saksa) sen toteamiseksi, että Solingenin kaupungin olisi kuulunut noudattaa sopimuksen teossa unionin oikeuden mukaista hankintamenettelyä.

16. Vergabekammer Rheinland jätti muutoksenhaun tutkimatta 19.8.2016 tekemällään päätöksellä, koska se katsoi, että asiassa oli sovellettava GWB:n 107 §:n 1 momentin 4 kohtaa.

17. Päätöksestä valitettiin Oberlandesgericht Düsseldorfin (osavaltion ylioikeus, Düsseldorf, Saksa), joka on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko ensiapuhoitajan/ensihoidajan pelastusajoneuvossa [Rettungswagen] ensiapupotilaille antamassa hoidossa ja ensihoidajan/ensihoidoavustajan sairaankuljetusajoneuvossa potilaille antamassa hoidossa kyse direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohdassa tarkoitetuista väestönsuojelua, pelastuspalveluja ja vaarojen ehkäisyä koskevista palveluista, jotka kuuluvat CPV-koodeihin [75252000-7] (pelastuspalvelut) ja 85143000-3 (sairaan kuljetuspalvelut)?
- 2) Voidaanko direktiivin 2014/24 – – 10 artiklan h alakohdassa tulkita siten, että ’voittoa tavoittelemattomia organisaatioita tai yhteenliittymiä’ ovat erityisesti sellaiset avustusjärjestöt, jotka on tunnustettu kansallisen lainsäädännön nojalla pelastus- ja väestönsuojeluorganisaatioiksi?
- 3) Ovatko direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohdassa tarkoitettut voittoa tavoittelemattomat organisaatiot tai yhteenliittymät sellaisia, joiden tarkoituksena on suorittaa julkisen palvelun tehtäviä, joilla ei ole kaupallista tavoitetta ja jotka sijoittavat mahdolliset voitot uudelleen organisaation tarkoituksen saavuttamiseen?
- 4) Onko potilaan kuljettaminen sairaankuljetusajoneuvossa ensihoidajan/ensihoidoavustajan pitäessä hänestä huolen (nk. kiireetön sairaankuljetus) direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohdassa tarkoitettua ’sairaan kuljetusajoneuvolla suoritettavaa potilaiden siirtokuljetusta koskeva palvelu’, joka ei kuulu alakohtaisen poikkeuksen soveltamisalaan ja johon sovelletaan direktiiviä 2014/24?”

III. Asian käsittely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten lausumat

18. Ennakkoratkaisupyynnöstä kirjattiin saapuneeksi unionin tuomioistuimeen 2.8.2017. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Arbeiter-Samariter-Bund, Falck Rettungsdienste, Malteser Hilfsdienst, Saksan Punainen Risti, Solingenin kaupunki, Saksan, Norjan ja Romanian hallitukset sekä Euroopan komissio. Kaikki nämä osapuolet Norjan ja Romanian hallituksia lukuun ottamatta osallistuivat istuntoon, joka pidettiin 5.9.2018.

⁸ Ennakkoratkaisupyynnöstä (4 kohta) ilmenee, että ”tulevan hankinnan kohteena oli kahteen erään jaettu henkilöstön saataville asettaminen useita kunnan omistamia pelastusajoneuvoja – – ja sairaankuljetusajoneuvoja – – varten sekä ajoneuvojen sijoituspaikkojen tarjoaminen – – Henkilöstöä oli tarkoitus käyttää kunnan pelastusajoneuvoilla harjoitettavassa ensiaputoiminnassa, jonka päätehtävänä on ensiapuhoidajien, joita ensihoidaja avustaa, tarjoama ensiapupotilaiden hoito, ja sairaankuljetuksessa, jonka päätehtävänä on ensihoidajien, joita ensihoidoavustaja avustaa, tarjoama potilaiden hoito.”

19. Falck Rettungsdienste toteaa aluksi, että direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohta on ristiriidassa unionin primaarioikeuden kanssa, koska siinä säädetty poikkeus perustuu henkilölliseen eikä aineelliseen arviointiperusteeseen. Sen vuoksi kyseiselle säännökselle on annettava unionin oikeuden mukainen tulkinta ja selvennettävä edellytyksiä, jotka unionin primaarioikeudessa asetetaan hankintasopimusten tekemiselle suoraan voittoa tavoittelemattomien yhteenliittymien kanssa.

20. Falck Rettungsdienste väittää seuraavaa:

- Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava kieltävästi. Poikkeukselle on annettava suppea tulkinta, jossa vaarojen ehkäisy rajataan koskemaan laajempia ja vakavampia hätätilanteita.
- Myös toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava kieltävästi, koska Saksan lainsäädännön mukaan väestönsuojelu- ja pelastusorganisaatioksi tunnustaminen ei edellytä sitä, että organisaatio on luonteeltaan voittoa tavoittelematon.
- Samoin kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava kieltävästi, koska kansallisessa lainsäädännössä säädetyt perusteet voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden määrittämiseksi eivät ole unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisia.
- Neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava myöntävästi, sillä tämä ilmenee direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohdan ja johdanto-osan 28 perustelukappaleen sanamuodosta.

21. Solingenin kaupunki väittää seuraavaa:

- Ensimmäisestä ennakkoratkaisukysymyksestä se toteaa, että ”vaarojen ehkäisyllä” on tulkittava tarkoitettavan kaikenlaista toimintaa, jonka tarkoituksena on estää vaaran ja/tai vahingon aiheutuminen tietyille oikeushyväille, mikä pätee kiireettömään sairaankuljetukseen.
- Toisesta ennakkoratkaisukysymyksestä se väittää, että Saksan lainsäätäjän viittaus yleishyödyllisiin yhteenliittymiin on vain ”selvennys”, joka ei suinkaan estä muita yhteisöjä vetoamasta siihen, että ne ovat direktiivissä 2014/24 tarkoitettuja ”voittoa tavoittelemattomia organisaatioita”.
- Kolmanteen kysymykseen esittämässään vastauksessa se tulkitsee tätä käsitettä siten, että sillä tarkoitetaan ainoastaan sellaista julkisen palvelun tehtävien hoitamista, jolla ei tavoitella voittoa.
- Se vastaisi neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen siten, että direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohdassa säädettyyn poikkeuksen poikkeukseen ei sisälly kiireetöntä sairaankuljetusta. Erityisesti ensiaputoiminta ja kiireetön sairaankuljetus muodostavat organisatorisen kokonaisuuden, jota on käsiteltävä yhdessä.

22. Arbeiter-Samariter-Bund on ensimmäisestä, kolmannelta ja neljännestä ennakkoratkaisukysymyksestä olennaisin osin samaa mieltä kuin Solingenin kaupunki. Toisesta ennakkoratkaisukysymyksestä se väittää, että kansallinen lainsäätäjän on käyttänyt harkintavaltaansa saattaessaan voittoa tavoittelemattoman organisaation käsitteen osaksi kansallista lainsäädäntöä. Malteser Hilfdienst esittää samansuuntaisia näkemyksiä.

23. Saksan Punainen Risti, joka ilmaisee aluksi olevansa eri mieltä Falck Rettungsdiensten alustavista huomautuksista, on ensimmäisestä ja kolmannelta ennakkoratkaisukysymyksestä samalla kannalla kuin Solingenin kaupunki. Toisesta ennakkoratkaisukysymyksestä se väittää Arbeiter-Samariter-Bundin tapaan, että jäsenvaltioilla on harkintavaltaa voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden määrittelyssä. Neljännestä ennakkoratkaisukysymyksestä se toteaa, että kiireetön sairaankuljetus on ratkaisevan tärkeä osa niin väestönsuojelua ja pelastuspalveluja kuin vaarojen ehkäisyäkin. Sen mukaan tällainen kuljetustoiminta kuuluu riidanalaisen poikkeuksen aineelliseen soveltamisalaan.

24. Saksan hallitus väittää seuraavaa:

- Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen osalta se tulkitsee vaarojen ehkäisyä laajentavasti siten, että se sisältää potilaiden pelastamisen yksittäisissä hätä- ja onnettomuustilanteissa mutta ei kuitenkaan väestönsuojelulle ja pelastuspalveluille ominaisissa tilanteissa, joissa on tapahtunut laajamittaista vahinkoa.
- Se yhtyy Solingenin kaupungin toisesta ennakkoratkaisukysymyksestä esittämään näkemykseen, jonka mukaan voittoa tavoittelemattoman organisaation käsitettä on tulkittava direktiivin 2014/24 johdanto-osan 28 perustelukappaleen valossa. Näiden organisaatioiden ”erityinen luonne” voidaan määrittää ainoastaan sen jäsenvaltion oikeudellisissa ja aineellisissa puitteissa, jossa ne suorittavat tehtäviään.
- Kolmannesta ennakkoratkaisukysymyksestä se väittää, että kansallinen lainsäätäjä on määritellyt näiden organisaatioiden voittoa tavoittelemattoman luonteen tarkoittavan yhtäältä sitä, että ne toimivat kansalaisten hyvinvoinnin ja turvallisuuden hyväksi lainvalvonnan ulkopuolisen vaarojen ehkäisyn, väestönsuojelun ja pelastuspalvelujen alalla, ja toisaalta sitä, että suurinta osaa niiden tehtävistä hoitavat vapaaehtoistyöntekijät, minkä vaikutusten ei pitäisi poiketa vaikutuksista, joita aiheutuisi, jos sovellettaisiin erilaisia tai täydentäviä perusteita.
- Neljänteen kysymykseen on vastattava kieltävästi, koska pelkkä potilaiden kuljetus on eri asia kuin kiireetön sairaankuljetus.

25. Norjan hallitus väittää seuraavaa:

- Se väittää, etteivät vaarojen ehkäisyyn liittyvät palvelut rajoitu ainoastaan suuronnettomuustilanteissa tarjottaviin palveluihin vaan niitä tarjotaan myös ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäisessä kysymyksessään kuvaileman kaltaisessa tilanteessa, jossa ei Norjan hallituksen mukaan ole kyse ”sairaankuljetusajoneuvolla suoritettavaa potilaiden siirtokuljetusta koskevasta palvelusta”, mikä on samalla vastaus neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen.
- Toisesta ja kolmannesta ennakkoratkaisukysymyksestä se väittää, että voittoa tavoittelemattoman organisaation käsitettä on tulkittava itsenäisesti ja että siihen voivat sisältyä kansallisessa lainsäädännössä voittoa tavoittelemattomiksi tunnustetut organisaatiot, sikäli kuin ne vastaavat tätä tulkintaa. Yleensäkin organisaatioiden voittoa tavoittelemattoman luonteen määrittely riippuu kunkin jäsenvaltion lainkäyttöperinteestä, ja se olisikin lähtökohtaisesti jätettävä jäsenvaltioiden tehtäväksi sen sijaan, että veloitetaan ne noudattamaan määritelmää, joka menee direktiivin ”luonnolliseen tulkintaan” perustuvaa määritelmää pidemmälle. Tämän mukaan voittoa tavoittelemattomat organisaatiot suorittavat julkisen palvelun tehtäviä, eivät harjoita taloudellista toimintaa ja sijoittavat mahdolliset voitot uudelleen organisaation tarkoituksen saavuttamiseen.

26. Romanian hallitus on ottanut kantaa ainoastaan ensimmäiseen ja neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen, joita se tarkastelee yhdessä. Sen mielestä väestönsuojelu, pelastuspalvelut ja vaarojen ehkäisy sisältävät sekä suurten henkilömäärien auttamisen äärimmäisissä tilanteissa että yksittäisten henkilöiden auttamisen heidän henkeään tai terveyttään uhkaavissa tavanomaisissa vaaratilanteissa. Tulkittaessa direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohtaa yhdessä sen johdanto-osan 28 perustelukappaleen kanssa on painotettava yksinomaan kuljetuksen käsitettä eikä sitä, minkä tyyppistä hoitohenkilöstöä ajoneuvossa on tai minkälaista hoitoa kuljetuksen aikana annetaan.

27. Tämän perusteella sairaankuljetuspalveluihin sisältyvät sekä ensihoitopalvelut että sairaankuljetukset, joiden aikana ei anneta hoitoa ja jotka eivät ole kiireellisiä. Ensihoitopalvelujen ryhmässä ei tehdä eroa sen mukaan, onko sairaankuljetusajoneuvolla suoritettavassa kuljetuksessa mukana lääkäri ja ensihoitaja vai ainoastaan ensihoitaja ja ensihoitoavustaja, koska kummassakin tapauksessa tehdään ensihoidollisia toimenpiteitä ja koska niissä rajoitutaan viime kädessä vaarojen ehkäisyyn. Jälkimmäisessä ryhmässä sitä vastoin tarjotaan palveluja sairaankuljetusajoneuvoilla, joita ei ole varustettu ensihoitoon tarvittavalla välineistöllä ja joissa on mukana ainoastaan kuljettaja, minkä vuoksi ne eivät kuulu väestönsuojelun, pelastuspalvelujen ja vaarojen ehkäisyn alaan.

28. Komissio väittää seuraavaa:

- Ensimmäisestä ennakkoratkaisukysymyksestä komissio toteaa, ettei vaarojen ehkäisy rajoitu pelkästään poikkeuksellisiin hätätilanteisiin tai suuriin henkilömääriin kohdistuviin vaaroihin.
- Toinen ja kolmas ennakkokysymys on tutkittava yhdessä, ja toiseen kysymykseen on vastattava kieltävästi ja kolmanteen myöntävästi. Voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden ei ole välttämättä oltava sellaisia, jotka on kansallisessa lainsäädännössä tunnustettu yleishyödyllisiksi, vaan niiden on oltava sellaisia, jotka täyttävät ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kolmannessa ennakkoratkaisukysymyksessään luettelemat vaatimukset.
- Neljännestä ennakkoratkaisukysymyksestä komissio toteaa, että direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohdan poikkeus ja poikkeuksen poikkeus eroavat toisistaan sen mukaan, koskeeko hankintasopimus pelkkää potilaiden kuljetusta vaiko myös kuljetuksen aikana annettavia palveluja, kuten lääkärinhoitoa. Tämä ero on tehtävä jo valittaessa sopimuksentekomenettelyä eikä vasta hätätilanteessa tai potilaan kuljetuksen aikana.

IV. Tapauksen tarkastelu

29. Kansallinen tuomioistuin haluaa ennakkoratkaisukysymyksillään selvittää, mitkä edellytykset sairaankuljetuspalvelujen on täytettävä, jotta ne sisältyisivät direktiivin 2014/24 soveltamisalaan tai vastaavasti jäisivät sen ulkopuolelle. Nämä edellytykset liittyvät: a) näiden palvelujen luonteeseen sen objektiivisessa merkityksessä ja b) palvelujen tarjoajan tiettyyn henkilökohtaiseen tai subjektiiviseen ominaisuuteen eli siihen, että sen on oltava voittoa tavoittelematon organisaatio tai yhteenliittymä.

30. Kansallisen tuomioistuimen ensimmäinen ja neljäs ennakkoratkaisukysymys liittyvät *objektiiviseen* sairaankuljetuspalvelutoimintaan. Se jää lähtökohtaisesti direktiivin 2014/24 soveltamisalan ulkopuolelle vain, jos se voidaan lukea "väestönsuojelua, pelastuspalveluja ja vaarojen ehkäisyä koskevien palvelujen" ryhmään ja kun se ei rajoitu pelkkään "sairaan kuljetusajoneuvolla suoritettavaan potilaiden siirtokuljetukseen". Viimeksi mainittu sisältyy poikkeuksen poikkeukseen, ja siihen sovelletaan julkisia hankintoja koskevia yleisiä sääntöjä.

31. Toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys koskevat sairaankuljetuspalvelujen tarjoajan *subjektiivista* ominaisuutta eli sitä, että sen on oltava "voittoa tavoittelematon organisaatio tai yhteenliittymä". Riita koskee erityisesti sitä, onko tämä unionin oikeuden itsenäinen käsite.

Direktiivissä 2014/24 tarkoitettujen sairaankuljetuspalvelujen (ensimmäinen ja neljäs ennakkoratkaisukysymys)

32. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tietää, sisältyvätkö seuraavat kaksi erityispalvelua ”väestönsuojelua, pelastuspalveluja ja vaarojen ehkäisyä koskevien palvelujen” ryhmään:

- ”ensiapuhoitajan/ensihoitajan” pelastusajoneuvossa (Rettungswagen) ensiapupotilaille (Notfallpatienten) antama hoito
- ”ensihoitajan/ensihoitoavustajan” sairaankuljetusajoneuvossa (Krankentransportwagen) potilaille antama hoito.

33. Vaikka näille palveluille on yhteistä potilaiden ”hoito”, ne eroavat toisistaan siinä, että vain ensiksi mainittu on luonteeltaan ”kiireellistä”, mihin viittaavat sekä kuljetuksessa käytettävän ajoneuvon ominaisuudet että hoidettavan potilaan tilanne. Tästä syystä ensiksi mainitussa palvelussa on kyseessä *pelastusajoneuvo* ja jälkimmäisessä pelkkä *kuljetusajoneuvo*.

34. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tekee selväksi, että mainitut palvelut ”eivät ole – väestönsuojelua ja pelastuspalvelua koskevia palveluja”.⁹ Menettelyn asianosaisten ja muiden osapuolten tapaan se katsoo, että ne voivat kuulua ”enintään”¹⁰ ”vaarojen ehkäisyn käsitteen piiriin”.

35. Direktiivissä 2014/24 ei määritellä ”vaarojen ehkäisyä” eikä viitata nimenomaisesti jäsenvaltioiden oikeuteen tämän käsitteen sisällön määrittämiseksi. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on näin ollen katsottava, että sitä on tulkittava itsenäisesti ja yhtenäisesti koko unionissa.¹¹

36. *Vaarojen ehkäisyn*, jota siis on pidettävä itsenäisenä käsitteenä, määrittäminen on aloitettava tarkastelemalla direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohdan sanamuotoa. Tässä kohtaa on miltei väistämättä otettava huomioon SEUT 196 artikla, jossa – kuten Falck Rettungsdienste toteaa – ilmausta ”vaarojen ennaltaehkäisy” käytetään ”pelastuspalvelujen” alalla viittaamaan ”luonnon tai ihmisen aiheuttamiin suuronnettomuuksiin”.¹² Tämä puoltaisi näkemystä siitä, etteivät kyseiseen ilmaukseen voi sisältyä yksittäisissä vaaratilanteissa tarjottavat hoitopalvelut.

37. Katson kuitenkin, että vaikka vaarojen ennaltaehkäisy liitetään SEUT 196 artiklassa pelastuspalveluihin,¹³ direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohdassa se esitetään erikseen rajattuna toimintana, jota ei välttämättä voida yhdistää pelastuspalveluihin.

38. Direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohdassa vaarojen ehkäisy on nimittäin erotettu väestönsuojelusta ja pelastuspalveluista, mikä tarkoittaa, että sitä on tulkittava omana itsenäisenä toimintanaan. Muutenhan – kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa – vaarojen ehkäisypalvelut olisi aina luettava väestönsuojeluksi tai pelastuspalveluiksi.¹⁴

⁹ Ennakkoratkaisupyynnön 14 kohta.

¹⁰ Ennakkoratkaisupyynnön 14 kohta

¹¹ Ks. tuomio 21.12.2011, Ziolkowski ja Szeja (C-424/10 ja C-425/10, EU:C:2011:866, 32 kohta).

¹² SEUT 196 artiklan ja direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohdan terminologia on kuitenkin vain osittain samanlainen, sillä ensiksi mainitussa artiklassa mainitaan ainoastaan pelastuspalvelut (Katastrophenschutz, protection civile) ja vaarojen ennaltaehkäisy (Risikoprävention, prévention des risques), mutta ei väestönsuojelua, kuten jälkimmäisessä.

¹³ EUT-sopimuksen kolmannen osan XXIII osastossa ”Pelastuspalvelu” olevassa 196 artiklan 1 kohdassa pelastuspalvelut määritellään järjestelmiksi ”joilla on tarkoitus ehkäistä ennalta luonnon tai ihmisen aiheuttamia suuronnettomuuksia ja suojautua niiltä”. Tällä alalla unionin toiminnalla pyritään tukemaan jäsenvaltioiden toimintaa, ”joka koskee vaarojen ennaltaehkäisyä, jäsenvaltioiden pelastuspalvelualan toimijoiden valmentamista sekä – suuronnettomuuksien johdosta toteutettavia toimia” (196 artiklan 1 kohdan a alakohta). Vaarojen *ennaltaehkäisy*, toimijoiden *valmentaminen* ja *toteutettavat toimet* muodostavat siten konkreettisen toimintaketjun, jolla tähdätään suuronnettomuuksien kokonaisvaltaiseen hallintaan.

¹⁴ Ennakkoratkaisupyynnön 14 kohta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan ”todennäköisempää on pikemminkin se, että vaarojen ehkäisyn käsitteellä tarkoitetaan jotain sellaista, joka ei kuulu väestönsuojelun ja pelastuspalvelun käsitteisiin, koska vahinkojen syynä eivät ole teknogeeniset onnettomuudet ja katastrofit, luonnonkatastrofit tai terroristiset ja sotilaalliset uhka- ja vaaratilanteet, joista aiheutuu huomattavia vahinkoja ihmiselämälle”.

39. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan vaarojen ehkäisyn käsitteellinen itsenäisyys ilmenee nimenomaan siten, että se on vastakohta väestönsuojelulle ja pelastuspalveluille katastrofien hallintaan keskittyvinä toimintoina, jotka koskevat huomattavan suurta henkilömäärää. Toisin kuin näissä ulottuvuudeltaan kollektiivisissa tilanteissa vaarojen ehkäisy, johon direktiivissä 2014/24 viitataan, kohdistuu erityisessä vaaratilanteessa oleviin yksittäisiin henkilöihin.

40. Tähän ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen puoltamaan tulkintaan liittyy kuitenkin eräs ongelma. Kuten Falck Rettungsdienste korostaa,¹⁵ ilmaus ”ehkäisy” tarkoittaa yleisessä merkityksessään riskin tai vaaran ennakoimista. Sillä tarkoitetaan siis *preventiivistä*, ei *reaktiivista* suojelua toteutuneelta vaaralta ja tämän vaaran realisoituessa aiheutuvalta vahingoilta.

41. Jos tämä semanttinen ongelma on ratkaiseva, käsiteltävässä asiassa riitautetut sairaankuljetuspalvelut on melkein lähtökohtaisesti jätettävä vaarojen ehkäisyn käsitteen ulkopuolelle. Niitä voitaisiin ainoastaan hyvin väkinäisesti tulkita niin, että loukkaantuneiden tai sairaiden kuljetuksella sairaankuljetusajoneuvolla pelkäästään *ehkäistään* vaaraa siitä, että heidän terveydentilansa huonontuu ilman kuljetusta.

42. Sanamuodon mukaisen tulkinnan aiheuttama epävarmuus voidaan kuitenkin hälventää direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohdan systemaattisella tulkinnalla. Säännöksessä ei suljeta yleisesti ja abstraktisti direktiivin 2014/24 soveltamisalan ulkopuolelle kaikkia ”väestönsuojelua, pelastuspalveluja ja vaarojen ehkäisyä koskevia palveluja”, vaan ainoastaan tiettyihin CPV-koodeihin kuuluvat palvelut.

43. Näiden CPV-koodien joukossa on muutamia, jotka vastaavat vaarojen ehkäisyn käsitettä sen varsinaisessa tai suppeassa merkityksessä,¹⁶ ja joitakin, joiden osoittamat palvelut soveltuvat sekä katastrofitilanteisiin että yksittäisiin vahinko- tai vaaratilanteisiin, koska ne ovat olennaisilta osiltaan pikemminkin reaktiivisia kuin preventiivisiä (esimerkiksi pelastuspalvelut).¹⁷

44. Jos, kuten Falck Rettungsdienste väittää,¹⁸ ”väestönsuojelua, pelastuspalveluja ja vaarojen ehkäisyä koskevien palvelujen” käsitteet ovat niitä ”aineellisia arviointiperusteita”, joiden perusteella direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohdassa mainittujen CPV-koodien joukosta rajataan pois katastrofitilanteissa tarjottavat palvelut, seurauksena olisi, että CPV-koodiin 75252000-7 kuuluvista pelastuspalveluista olisi suljettava direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle ainoastaan ne, jotka koskevat suuria henkilömääriä, eikä niitä, jotka toteutetaan yhden ainoan henkilön pelastamiseksi.

45. Direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohdassa lueteltujen CPV-koodien joukossa mainitaan kuitenkin nimenomaisesti koodi 85143000-3, joka tarkoittaa sairaankuljetuspalveluja. Tässä tapauksessa ei olisi mitään estettä soveltaa Falck Rettungsdiensten mainitsemaa ”aineellista arviointiperustetta” ja päätellä, että kyseisessä säännöksessä säädetty poikkeus koskee ainoastaan sairaankuljetuspalveluja, joita tarjotaan katastrofitilanteissa.

46. Direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohdassa sairaankuljetuspalvelut on kuitenkin rajattu siten, etteivät ne täytä tätä ”aineellista arviointiperustetta”, vaan ne ovat vieläpä ristiriidassa sen kanssa.

¹⁵ Kirjalliset huomautukset, 55 kohta.

¹⁶ CPV-koodi 75251110-4 (Palantorjuntapalvelut) tai 981131000-9 (Ydinturvallisuuden liittyvät palvelut).

¹⁷ CPV 75252000-7.

¹⁸ Falck Rettungsdienstin kirjalliset huomautukset, 61 kohta.

47. Säättämällä, että direktiivin 2014/24 soveltamisalaan eivät kuulu ”väestönsuojelua, pelastuspalveluja ja vaarojen ehkäisyä koskevat palvelut –”, jotka kuuluvat seuraaviin CPV-koodeihin: [85143000-3 (sairaankuljetuspalvelut)], *lukuun ottamatta sairaankuljetusajoneuvolla suoritettavaa potilaiden siirtokuljetusta koskevia palveluja*,¹⁹ direktiivin 10 artiklan h alakohdassa vahvistetaan poikkeus, joka Saksan hallituksen mielestä²⁰ olisi tarpeeton, jos olisi sovellettava kriteeriä, jonka mukaan tässä säännöksessä viitataan ainoastaan katastrofitilanteisiin.

48. Unionin lainsäätäjä on katsonut tarkoituksenmukaiseksi viitata ”sairaankuljetusajoneuvolla suoritettavaa potilaiden siirtokuljetusta koskeviin palveluihin” siksi, että näiden palveluiden olisi muuten katsottava sisältyvän direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohdassa säädetyn poikkeuksen (CPV 85143000-3) soveltamisalaan. On myös selvää, ettei pelkällä *potilaiden kuljetuksella* vastata katastrofitilanteeseen, jossa ei enää ole kyse niinkään sairaista vaan loukkaantuneista tai vammautuneista, jotka vaativat nopeaa siirtoa hoitoon lääketieteellisesti parhaissa olosuhteissa eivätkä ainoastaan kuljetusta.

49. Tämä päätelmä saa vahvistuksen, kun kyseistä säännöstä tulkitaan teleologisesti. Sen kannalta erityisen merkityksellinen on direktiivin 2014/24 johdanto-osan 28 perustelukappale, jonka mukaan ”tätä direktiiviä ei olisi sovellettava tiettyihin hätäpalveluihin, jos niitä suorittavat voittoa tavoittelemattomat organisaatiot tai yhteenliittymät, koska näiden organisaatioiden erityinen luonne olisi vaikea säilyttää, jos palvelujen suorittajat olisi valittava tässä direktiivissä säädettyjen menettelyjen mukaisesti”.

50. Tässä lausumassa on kaksi kohtaa, jotka vaikuttavat mielestäni merkityksellisiltä. Yhtäältä unionin lainsäätäjä viittaa ”tiettyihin *hätäpalveluihin*”. Toisaalta se mainitsee, että näitä palveluja suorittavat ”voittoa tavoittelemattomat organisaatiot tai yhteenliittymät”, joiden ”erityisen luonteen” se haluaa säilyttää. Poikkeuksen rajaamisessa on näin ollen pitäydyttävä pikemminkin siinä, kuka näitä palveluja tarjoaa, kuin siinä, minkä suuruusluokan tilanteessa niihin on turvauduttava.

51. Olipa kyse sitten yksittäisen henkilön hätätilanteesta tai tilanteesta, jossa on aiheutunut laajamittaista vahinkoa, merkityksellistä on siis se, että on syntynyt sellainen hätätilanne, josta tavanomaisesti vastaavat voittoa tavoittelemattomat organisaatiot tai yhteenliittymät. Direktiivin 2014/24 kyseisen säännöksen tarkoituksena on suojella näitä organisaatioita, joiden olemassaolo voisi vaarantua, jos niitä vaadittaisiin noudattamaan siinä säädettyjä hankintamenettelyjä.

52. Tärkeää ei siis ole niinkään määrittää, ovatko kyseiset hätätilanteet katastrofitilanteita vai yksittäisiä vaaratilanteita (liikenneonnettomuudet tai asuntopalot), vaan yksilöidä, mitkä näistä tilanteista ovat voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden, jotka tavallisesti harjoittavat toimintaansa terveydenhuollon ja humanitaarisen avun alalla, palvelujen pääasiallisia kohteita.

53. Näin ollen, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien korostaa, ”voittoa tavoittelemattomat organisaatiot ja yhteenliittymät eivät kuitenkaan tarjoa ainoastaan väestönsuojelua ja pelastuspalvelua koskevia palveluja, vaan] ne toimivat myös ja *ennen kaikkea* päivittäisessä pelastuspalvelussa yksittäisten ihmisten hyväksi”.²¹

54. Koska johdanto-osan 28 perustelukappaleessa ilmaistu unionin lainsäätäjän tahto ilmenee normatiivisesti direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohdasta, tässä artiklassa käytetyllä ilmauksella ”väestönsuojelua, pelastuspalveluja ja vaarojen ehkäisyä koskevat palvelut” on mielestäni katsottava tarkoitettavan kyseisessä perustelukappaleessa mainittuja ”hätäpalveluja”, ja niiden yksilöimiseksi on siten viitattava ”voittoa tavoittelemattomiin organisaatioihin tai yhteenliittymiin”.

¹⁹ Kursivointi tässä.

²⁰ Saksan hallituksen kirjalliset huomautukset, 24 kohta.

²¹ Ennakkoratkaisupyynnön 14 kohta. Kursivointi tässä. Solingenin kaupunki toteaa samansuuntaisesti kirjallisten huomautustensa 31 kohdassa.

55. Tosiasiallisesti johdanto-osan 28 perustelukappaleessa siis ennakoidaan poikkeusta, joka direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohdassa säädetään suhteessa käsiteltävän asian kannalta merkityksellisiin sairaankuljetuspalveluihin, joita tarjoavat voittoa tavoittelemattomat organisaatiot tai yhteenliittymät silloin, kun näillä palveluilla vastataan niiden toiminnan tavanomaisena kohteena oleviin hätätilanteisiin.

56. Kyseisessä perustelukappaleessa mainitaan, että voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden tarjoamien palvelujen direktiivin ulkopuolelle jättäminen ”on rajattava siihen, mikä on ehdottoman tarpeellista”, ja sen vuoksi olisi ”säädetävä nimenomaisesti, että [sairaan kuljetusajoneuvolla suoritettavaa potilaiden siirtokuljetusta koskevia] palveluja ei olisi suljettava soveltamisalan ulkopuolelle”.

57. Kyse on siis siitä, miten hätätilanteessa tarjottavat sairaankuljetuspalvelut erotetaan *pelkästä* sairaankuljetusajoneuvolla suoritettavasta potilaiden siirtokuljetuksesta. Tätä koskee neljäs ennakkoratkaisukysymys, jossa tiedustellaan, onko ”potilaan kuljettaminen sairaankuljetusajoneuvossa ensihoitajan/ensihoitoavustajan pitäessä hänestä huolen” – mitä kysymyksessä luonnehditaan ”kiireettömäksi sairaankuljetukseksi” – direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohdassa tarkoitettua ”sairaan kuljetusajoneuvolla suoritettavaa potilaiden siirtokuljetusta”.

58. Unionin lainsäätävä on tarkoittanut rajata poikkeuksen *hätäpalveluihin*²² (eli vapauttaa nämä palvelut direktiivin 2014/24 tavanomaisesta järjestelmästä). Mainitessaan poikkeuksen poikkeuksena ”sairaan kuljetusajoneuvolla suoritettavaa potilaiden siirtokuljetusta koskevat palvelut” se symmetrisesti velvoittaa noudattamaan viimeksi mainittujen palvelujen tapauksessa (kevennettyjä) julkisia hankintamenettelyjä silloin, kun niillä ei vastata hätätilanteisiin vaan ainoastaan tarjotaan potilaan kuljetusta sairaankuljetusajoneuvolla.

59. Tämän lähestymistavan mukaisesti direktiivissä 2014/24 ei säännellä yleisiä sairaankuljetuspalveluja, joissa ei tarjota pelkästään kuljetustoimintaa vaan myös ensiapupotilaiden asianmukaiseen hoitoon soveltuvaa lääkärin- tai sairaanhoitoa; siis sellaisen palvelun suorittamiseen, jota missään toisessa vaihtoehtoisessa kuljetusmuodossa ei voitaisi tarjota.

60. Direktiivin 2014/24 johdanto-osan 28 perustelukappaleessa todetaan ensin, ettei sen soveltamatta jättäminen koske ”sairaan kuljetusajoneuvolla suoritettavaa potilaiden siirtokuljetusta koskevia palveluja”, ja korostetaan sitten, että mainittuihin palveluihin ”olisi sovellettava sosiaalipalveluja ja muita erityispalveluja koskevaa erityisjärjestelyä, jäljempänä ”kevennetty järjestely”. Jotta tämä kevennetty järjestely voisi käytännössä toimia, samassa perustelukappaleessa täsmennetään, että ”maaliikenteen palvelut”,²³ jotka kuuluvat direktiivin yleisen järjestelmän soveltamisalaan, eivät kata sairaankuljetusajoneuvolla suoritettavaa potilaiden siirtokuljetusta.

61. Käytössä on siis rinnakkain kahdenlaisia palveluja:

- yleiset ”sairaan kuljetuspalvelut” (CPV-koodi 851430000-3), joiden tapauksessa direktiivin 2014/24 järjestelmästä voidaan poiketa, ja

²² Nimenomaan voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden tai yhteenliittymien tarjoamiin hätäpalveluihin.

²³ Tämä CPV-numerotaso käsittää kaikkiaan 15 CPV-koodia, jotka alkavat koodista 60100000-9 (Joukkoliikennepalvelut maanteitse) ja päättyvät koodiin 60183000-4 (Kuorma-autojen vuokraus kuljettajan kanssa) ja joihin sisältyvät muun muassa ”Taksipalvelut” (60120000-5), ”Matkustajien erikoismaantiekuljetukset” (60130000-8) ja ”Tilausmatkustajaliikenteen palvelut” (60140000-1).

– ”sairaankuljetusajoneuvolla suoritettavaa potilaiden siirtokuljetusta koskevat palvelut”, jotka kuuluvat direktiivissä mainittuun erityisryhmään, johon sovelletaan *kevennettyä* järjestelyä.²⁴ Ellei näin olisi, ne luettaisiin luonnostaan ”maaliikenteen palvelujen” ryhmään.

62. Kun siis sairaankuljetuspalveluihin erottamattomasti kuuluva kuljetus suljetaan pois, CPV-koodin 85143000-3 palveluista (joihin direktiiviä 2014/24 ei sovelleta) jäävät jäljelle ne, jotka ovat luonteeltaan lähinnä lääketieteellisiä. Suorittipa nämä palvelut lääkäri, ensiapuhoitaja tai ensihoitaja, merkityksellistä on mielestäni se, että potilaalle annetaan välttämätön apu kuljetuksen toteuttamiseksi siten, että potilasta (kiireellisesti) sairaalaan siirrettäessä voidaan taata, että hän saa mahdollisimman nopeasti lääketieteellistä hoitoa, joka vaaditaan hänen henkensä, terveytensä ja koskemattomuutensa suojaamiseksi. Näitä palveluja tarjotaan siis *hätätilanteissa*, sillä toistan, että direktiivissä 2014/24 säädetty poikkeus koskee sen johdanto-osan 28 perustelukappaleen mukaan ainoastaan ”hätäpalveluja”.

63. Näistä lähtökohdista käsin voidaan seuraavaksi tarkastella ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kuvailemaa kahta yksittäistapausta.

64. Ensimmäinen tapaus koskee ”ensiapuhoitajan/ensihoitajan” pelastusajoneuvossa (Rettungswagen) ensiapupotilaille (Notfallpatienten) antamaa hoitoa. Mielestäni nämä palvelut voidaan suuremmitta vaikeuksista lukea CPV-koodiin 85143000-3 (sairaankuljetuspalvelut), ja voidaan todeta, ettei niihin sovelleta direktiiviä 2014/24 edellyttäen, että ne ovat voittoa tavoittelemattoman organisaation tai yhteenliittymän tarjoamia.

65. Toinen tapaus (neljäs ennakkoratkaisukysymys) koskee potilaan kuljettamista sairaankuljetusajoneuvossa (Krankentransportwagen) ”ensihoitajan/ensihoitoavustajan” pitäessä hänestä huolen. Kyse on siis ”sairaankuljetusajoneuvolla suoritettavasta potilaiden siirtokuljetuksesta”, vaikka siinä *avustavat* nämä ammattilaiset. Mielestäni tässä ei kuitenkaan ole kyse varsinaisista hätäpalveluista: potilaan kuljetus voi edellyttää sitä, että joku on hänen mukanaan kuljetusajoneuvossa, mutta se ei edellytä ensihoitoa.²⁵ Näihin palveluihin on siten sovellettava direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohdan lopussa säädettyä poikkeuksen poikkeusta.

Voittoa tavoittelemattoman organisaation käsite direktiiviä 2014/24 sovellettaessa (toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys)

66. Kuten ”vaarojen ehkäisy” tapauksessa,²⁶ sen määrittämiseksi, mitkä ovat direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohdassa tarkoitettuja ”voittoa tavoittelemattomia organisaatioita tai yhteenliittymiä”, on tukeuduttava koko unionissa käytettävään itsenäiseen ja yhtenäiseen käsitteeseen.

24 Myös julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/18/EY (EUVL 2004, L 134, s. 114), sellaisena kuin se on muutettuna 30.11.2011 annetulla komission asetuksella (EU) N:o 1251/2011 (EUVL 2011, L 319, s. 43), joka on direktiivin 2014/24 välitön edeltäjä, erotettiin toisistaan nämä kaksi sairaankuljetuspalvelujen osa-aluetta. Kuten unionin tuomioistuimen 11.12.2014 antaman tuomion Azienda sanitaria locale n.º 5 ”Spezzino” ym. (C-113/13, EU:C:2014:2440) 33 ja 34 kohdassa todetaan, direktiiviä 2004/18 sovelletaan julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin, joiden määriteltiin kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan d alakohdassa olevan muita kuin julkisia rakennusurakoita ja julkisia tavarahankintoja koskevia hankintasopimuksia, joiden kohteena on mainitun direktiivin liitteessä II tarkoitettujen palvelujen suorittaminen. Kyseinen liite on jaettu kahteen osaan (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.

Vaikka direktiivin 2004/18 22 artiklan mukaan hankintasopimukset, jotka koskivat samanaikaisesti näissä molemmissa liitteessä lueteltuja palveluja, oli tehtävä yleisen menettelyn mukaisesti (jos liitteessä II A lueteltujen palvelujen arvo oli suurempi kuin liitteessä II B lueteltujen palvelujen arvo) ja muissa tapauksissa kevennetyn menettelyn mukaisesti, direktiivin 2014/24 johdanto-osan 28 perustelukappaleessa todetaan, että ”myös yleisiä sairaankuljetuspalveluja koskeviin sekamuotoisiin hankintasopimuksiin sovellettaisiin kevennettyä järjestelyä, jos [sairaankuljetusajoneuvolla suoritettavaa potilaiden siirtokuljetusta koskevien] palvelujen arvo olisi muiden sairaankuljetuspalvelujen arvoa suurempi”. Kuten jäljempänä selitän, nämä ”muut sairaankuljetuspalvelut” voivat olla vain muissa kuin hätätilanteissa tarjottavia sairaanhoitopalveluja.

25 Tämä koskee esimerkiksi potilaiden kuljettamista dialyysiin, säännöllisiin tarkastuksiin, diagnostiikkiin kokeisiin, klinisiin analyysiin tai muun tyyppisiin lääkärintarkastuksiin. Istunnossa oltiin yksimielisiä siitä, ettei näitä kuljetuksia voida sisällyttää poikkeuksen poikkeukseen. Solingenin kaupunki myös vahvisti, etteivät ne sisälly riidanalaiseen hankintasopimukseen.

26 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 36 kohta.

67. Saksan hallitus väittää, ettei ratkaiseva ole niinkään voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden tai yhteenliittymien käsite vaan näiden yhteisöjen ”erityinen luonne”, joka direktiivillä 2014/24 pyritään ”säilyttämään” sulkemalla ne sen soveltamisalan ulkopuolelle (johdanto-osan 28 perustelukappale).

68. Saksan hallituksen mukaan määritettäessä, mitä tällä erityisellä luonteella tarkoitetaan, on ehdottomasti otettava huomioon sen jäsenvaltion normatiiviset ja aineelliset puitteet, jossa kyseiset organisaatiot toimivat, sillä jäsenvaltioilla on parhaat mahdollisuudet arvioida, mitkä organisaatiot tätä käsitettä vastaavat.²⁷ Kyseisen hallituksen mukaan kaksikin unionin tuomioistuimen tuomiota vahvistaa, että arvioitaessa, onko kyseessä voittoa tavoittelematon organisaatio, on välttämättä nojaututtava kansalliseen oikeuteen.²⁸

69. Kummassakaan tuomiossa ei kuitenkaan anneta jäsenvaltioille harkintavaltaa voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden käsitteen rajaamiseksi vaan ainoastaan ”kansanterveyden suojelun tasosta päättämiseksi ja sosiaaliturvajärjestelmänsä järjestämiseksi”, ja ne voivat tämän perusteella katsoa, että ”vapaaehtoisyyhteinliittymiin turvautuminen vastaa sairaankuljetuspalvelujen sosiaalista päämäärää ja on omiaan myötävaikuttamaan kyseiseen palveluun liittyvien kustannusten hallitsemiseen”.²⁹

70. Tosiasiallisesti voittoa tavoittelemattoman organisaation tai yhteenliittymän käsite on riittävän täsmällinen eikä näin ollen jätä mitään tulkinnanvaraa. Se, että organisaatorakenne perustuu vapaaehtoisuuteen, voi toki olla osoitus voittoa tavoittelemattomasta luonteesta, mutta näin ei välttämättä ole. Merkityksellistä käsiteltävän asian kannalta on se, että näitä palveluja tarjoavilta yhteisöiltä todellakin puuttuu pyrkimys voitontavoitteluun. Ilmauksen ”– – voittoa tavoittelemattomat” sanamuodon mukainen tulkinta on näin ollen riittävä.

71. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tälle käsitteelle esittämä määritelmä vaikuttaa järkevältä.³⁰ Sen mukaan kyse on organisaatioista, joiden toiminnalla ei ”pyritä voitontavoitteluun” vaan ”palvelut hyödyttävät suurta yleisöä, ilman että toiminnasta saadaan voittoa”.³¹

72. Oikeastaan ”hyödyttävät suurta yleisöä” ja kolmannessa ennakkoratkaisukysymyksessä mainittu ”julkisen palvelun tehtävien suorittaminen” ovat käsitteinä toissijaisia: direktiivin 2014/24 johdanto-osan 28 perustelukappaleessa puhutaan nimittäin voittoa tavoittelemattomista organisaatioista tai yhteenliittymistä, jotka tarjoavat hätäpalveluja eli jotka jo sellaisenaan täyttävät yleisen julkisen edun mukaisen tavoitteen.

73. Toistan, että ratkaisevaa on, että direktiivin 2014/24 johdanto-osan 28 perustelukappaleessa ja 10 artiklan h alakohdassa tarkoitettuja palveluja tarjoavat organisaatiot tai yhteenliittymät eivät avustustoiminnallaan tavoittele voittoa.³²

74. En katso, että näiden organisaatioiden ja yhteenliittymien pitäisi tämän ominaisuuden lisäksi täyttää vielä direktiivin 2014/24 77 artiklan 2 kohdassa mainitut edellytykset.

27 Saksan hallituksen huomautukset, 45 kohta.

28 Tuomio 11.12.2014, Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym. (C-113/13, EU:C:2014:2440, 61 kohta) ja tuomio 28.1.2016, CASTA ym. (C-50/14, EU:C:2016:56, 64 kohta). Kummassakin tuomiossa vahvistetaan, että unionin primaarioikeuden kannalta ei ole päteviä perusteita vastustaa tällaisia suorahankintoja. Ensiksi mainitun ratkaisun tuomiolauselmassa todetaan, että ”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 suorahankinnalla 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”. Tämä lausuma toistetaan pienin muutoksin jälkimmäisessä tuomiossa.

29 Tuomio 28.1.2016, CASTA ym. (C-50/14, EU:C:2016:56, 62 kohta).

30 Näkemys, johon Saksan hallitus ilmaisi istunnossa yhtyvän.

31 Ennakkoratkaisupyynnön 15 kohta.

32 Nämä organisaatiot tai yhteenliittymät voivat toimia esimerkiksi osakeyhtiömuotoisten välineellisten yksiköiden kautta, kunhan nämäkään eivät tavoittele voittoa. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä on tarvittaessa tarkistaa, onko tilanne käsiteltävässä asiassa tällainen.

75. Kyseisen artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden hankintaviranomaiset voivat *varata* organisaatioille oikeuden osallistua julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyihin yksinomaan tiettyjen terveys- ja sosiaali- ja kulttuuripalvelujen osalta,³³ jos ne täyttävät 2 kohdassa mainitut edellytykset.

76. Missään näistä edellytyksistä ei kielletä tavoittelemasta toiminnalla voittoa, ja jotkin niistä perustuvat pikemminkin päinvastaiseen oletukseen. Tämä pätee voittojen jakamista koskevaan edellytykseen, jonka mukaan 1 kohdassa tarkoitettujen organisaatioiden voittojen jakamisen on perustuttava ”osallistaviin näkökohtiin”.³⁴

77. Katson siis, että voittoa tavoittelemattoman organisaation tai yhteenliittymän ratkaisevana piirteenä on nimenomaan se, ettei se pyri hankkimaan voittoa ja että jos voittoa satunnaisesti saadaankin – siihen kuitenkin suoranaisesti pyrkimättä –, se käytetään organisaation tai yhteenliittymän sosiaalisen tehtävän täyttämiseen. Käsiteltävässä asiassa tämä tehtävä on ensihoidollisten hätäpalvelujen tarjoaminen.

78. Kansallisessa laissa säädetään, että ”[direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohdassa säädettyä poikkeusta sovellettaessa] voittoa tavoittelemattomia organisaatioita tai yhteenliittymiä ovat erityisesti sellaiset avustusjärjestöt, jotka on tunnustettu osa- tai liittovaltion lainsäädännön nojalla väestönsuojelu- ja pelastusorganisaatioiksi”.³⁵

79. Saksan hallituksen mukaan tässä säännöksessä ei luetella tyhjentävästi organisaatioita, joihin direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohdan poikkeusta sovelletaan. Organisaation tunnustaminen ”avustusorganisaatioksi” ei siten ole ehdoton edellytys sille, että voittoa tavoittelematon yhteisö voisi turvautua tähän poikkeukseen.³⁶

80. Ratkaisevaa ei kuitenkaan ole se, ettei kansallisessa laissa estetä tunnustamasta voittoa tavoittelemattomiksi järjestöjä, jotka täyttävät direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohdassa tarkoitettun ”voittoa tavoittelemattoman organisaation tai yhteenliittymän” määritelmän,³⁷ vaan se, että kyseisessä laissa annetaan tämä asema sellaisille organisaatioille, jotka eivät vastaa kyseistä määritelmää.

81. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin nimittäin toteaa, että ”se, että organisaatio tunnustetaan laissa kansallisen lainsäädännön nojalla pelastus- ja väestönsuojeluorganisaatioksi, ei kuitenkaan riipu välttämättä siitä, harjoittaako organisaatio voittoa tavoittelematonta toimintaa”.³⁸

33 Direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohdan ja johdanto-osan 28 perustelukappaleen välinen suhde toistuu 77 artiklan 1 kohdan ja johdanto-osan 118 perustelukappaleen välillä. Kun johdanto-osan 28 perustelukappaleessa viitataan ”voittoa tavoittelemattomiin organisaatioihin ja yhteenliittymiin” yhteisinä, joiden tarjoamat hätäpalvelut jäävät direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohdan nojalla direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, johdanto-osan 118 perustelukappaleessa mainitaan ”organisaatiot, jotka perustuvat työntekijäomistukseen tai työntekijöiden aktiiviseen osallistumiseen niiden hallintoon” ja ”olemassa olevat organisaatiot kuten osuuskunnat, jotka osallistuisivat [tiettyjen terveys-, sosiaali- ja kulttuuripalvelujen] suorittamiseen loppukäyttäjille”; näiden organisaatioiden on täytettävä direktiivin 2014/24 77 artiklan 2 kohdassa mainitut edellytykset, jotta jäsenvaltiot voivat varata niille oikeuden osallistua tiettyjen julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyihin. Johdanto-osan 28 perustelukappaleessa ja sen 118 perustelukappaleessa mainittujen organisaatioiden välillä ei siten ole mitään vastaavuutta. Näin ollen sitä ei myöskään ole 10 artiklan h alakohdan (jossa tietyt ensiksi mainittujen organisaatioiden toiminnot suljetaan direktiivin 2014/24 soveltamisalan ulkopuolelle) ja 77 artiklan välillä (jossa sallitaan direktiivin konkreettinen soveltaminen tiettyihin jälkimmäisten organisaatioiden toimintoihin).

34 Direktiivin 2014/24 77 artiklan 2 kohdan b alakohta. Tässä säännöksessä tosin edellytetään, että ”voitot sijoitetaan uudelleen organisaation tarkoituksen saavuttamiseen”, muttei kuitenkaan kielletä voiton tekemistä eikä etenkin sen jakamista, kunhan jakaminen perustuu ”osallistaviin näkökohtiin”.

35 GWB:n 107 §:n 1 momentin 4 kohdan toinen virke.

36 Saksan hallituksen kirjalliset huomautukset, 40 kohta. Istunnossa käytiin keskustelua siitä, onko tosiasiallisesti olemassa tällaista rajoitettua luetteloa, jota kansalliseen säännökseen (jossa käytetään ilmausta ”erityisesti”) ei sinänsä sisälly.

37 Solingenin kaupunki väittää kirjallisten huomautustensa 37 ja 38 kohdassa, että käsiteltävässä asiassa tilanne olisi tällainen.

38 Ennakkoratkaisupyynnön 15 kohta.

82. Jos näin on – minkä tarkastaminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä –, se, että organisaatio tai yhteenliittymä on kansallisessa lainsäädännössä tunnustettu avustusjärjestöksi, ei riitä perusteeksi sen toteamiseen direktiivin 2014/24 10 artiklan h alakohdassa tarkoitetuksi voittoa tavoittelemattomaksi organisaatioksi tai yhteenliittymäksi. Tämän aseman saaminen edellyttää näyttöä siitä, etteivät sitä tavoittelevat organisaatiot tai yhteenliittymät pyri saamaan toiminnallaan voittoa, ja vaikka ne satunnaisesti sitä saisivatkin, ne käyttävät sen sosiaalisen tehtävänsä täyttämiseen.

V. Ratkaisuehdotus

83. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Oberlandesgericht Düsseldorfin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU 10 artiklan h alakohtaa on tulkittava seuraavasti:

- Potilaan kiireellistä kuljetusta pelastusajoneuvossa, jossa häntä hoitaa ensiapuhoitaja/ensihoitaja, on pidettävä ”sairaankuljetuspalveluna” (CPV-koodi 85143000-3), jota koskevaa julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekemisessä ei tarvitse noudattaa direktiivin 2014/24 menettelyä edellyttäen, että palvelua tarjoaa voittoa tavoittelematon organisaatio tai yhteenliittymä.
- Jos potilaiden kuljetukset eivät ole kiireellisiä ja jos ne suorittaa ensihoitaja/ensihoidoavustaja sairaankuljetukseen tarkoitetulla ajoneuvolla, niitä on pidettävä ”sairaankuljetusajoneuvolla suoritettavaa potilaiden siirtokuljetusta” koskevana palveluna, joka ei kuulu yleisiä sairaankuljetuspalveluja koskevan poikkeuksen soveltamisalaan.
- ”Voittoa tavoittelemattomia organisaatioita ja yhteenliittymiä” ovat ne, jotka eivät pyri saamaan voittoa, ja vaikka ne satunnaisesti sitä saisivatkin, ne käyttävät sen sosiaalisen tehtävänsä täyttämiseen. Tämän aseman saamiseen ei riitä se, että organisaatio tai yhteenliittymä on kansallisessa oikeudessa tunnustettu avustusjärjestöksi.