

Asia C-436/20**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

16.9.2020

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana
(Valencian itsehallintoalueen ylioikeus, Espanja)**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

3.9.2020

Kantaja:Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a
Domicilio (ASADE)**Vastaaja:**

Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas

Pääasian kohde

Pääasiassa on selvitettävä, onko Valencian itsehallintoalueen sellainen lainsäädäntö lainmukainen, jonka nojalla hankintaviranomaiset voivat tehdä järjestelyjä voittoa tavoittelemattomien yksityisten yksikköjen kanssa sosiaalipalvelujen tarjoamisesta henkilöille julkisia hankintoja koskevassa unionin lainsäädännössä säädettyjä menettelyjä noudattamatta.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Tulkintaa koskeva ennakkoratkaisupyynnö – SEUT 267 artikla – Julkiset hankinnat – SEUT 49 ja SEUT 56 artikla – Direktiivi 2014/24/EU – Direktiivi 2006/123/EY – Kansallinen lainsäädäntö, jonka nojalla hankintaviranomaiset voivat tehdä järjestelyjä voittoa tavoittelemattomien yksityisten yksikköjen kanssa sosiaalipalvelujen tarjoamisesta henkilöille julkisia hankintoja koskevassa unionin lainsäädännössä säädettyjä menettelyjä noudattamatta

Ennakkoratkaisukysymykset

1) Onko SEUT 49 artiklaa sekä 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU 76 ja 77 artiklaa (yhdessä 74 artiklan ja liitteen XIV kanssa) tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan hankintaviranomaiset voivat tehdä järjestelyjä voittoa tavoittelemattomien yksityisten yksikköjen – myös muiden kuin vapaaehtoisuhteenliittymien – kanssa **kaikenlaisten** sosiaalipalvelujen tarjoamisesta henkilöille **kustannusten korvaamista vastaan** julkisista hankinnoista annetussa direktiivissä säädettyjä menettelyjä noudattamatta ja ennakoidusta arvosta riippumatta, kun tämä perustuu pelkästään siihen, että kyseiset järjestelyt on luonnehdittu etukäteen muiksi kuin sopimuksiksi?

2) Jos kysymykseen vastataan kieltävästi ja mikäli tällainen lainsäädäntö on mahdollista, onko SEUT 49 artiklaa sekä julkisista hankinnoista annetun direktiivin 76 ja 77 artiklaa (yhdessä 74 artiklan ja liitteen XIV kanssa) tulkittava siten, että niiden perusteella hankintaviranomaiset voivat tehdä järjestelyjä voittoa tavoittelemattomien yksityisten yksikköjen (myös muiden kuin vapaaehtoisorganisaatioiden) kanssa **kaikenlaisten** sosiaalipalvelujen tarjoamisesta henkilöille kustannusten korvaamista vastaan direktiivissä säädettyjä menettelyjä noudattamatta ja ennakoidusta arvosta riippumatta, kun tämä perustuu pelkästään siihen, että kyseiset järjestelyt on luonnehdittu etukäteen muiksi kuin sopimuksiksi, ja kun mainitussa kansallisessa lainsäädännössä ei myöskään toisteta nimenomaisesti kyseisen direktiivin 77 artiklassa vahvistettuja vaatimuksia vaan viitataan myöhemmin annettavaan täytäntöönpanosäädökseen mainitsematta kyseisen täytäntöönpanosäädöksen yhteydessä noudatettavien ohjeiden joukossa erikseen, että siinä on toistettava nimenomaisesti mainitun direktiivin 77 artiklassa vahvistetut vaatimukset?

3) Jos kysymykseen vastataan niin ikään kieltävästi ja mikäli tällainen lainsäädäntö on mahdollista, onko SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa, julkisista hankinnoista annetun direktiivin 76 ja 77 artiklaa (yhdessä 74 artiklan ja liitteen XIV kanssa) sekä palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY 15 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että niiden perusteella hankintaviranomainen voi voittoa tavoittelemattoman yksikön (myös muun kuin vapaaehtoisuhteenliittymän), jonka kanssa se sopii **kaikenlaisten** sosiaalipalvelujen – myös muiden kuin mainitun direktiivin 2 artiklan 2 kohdan j alakohdassa lueteltujen palvelujen – tarjoamisesta henkilöille, valitsemiseksi sisällyttää valintaperusteisiin vaatimuksen sijoittautumisesta *paikkakunnalle, jossa palvelua tarjotaan?*

Oikeuskäytäntö ja unionin oikeuden oikeussäännökset, joihin viitataan

SEUT 49 ja SEUT 56 artikla.

Julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU (EUVL 2014, L 94, s. 65). 76 ja 77 artikla (yhdessä 74 artiklan ja liitteen XIV kanssa).

Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY (EUVL 2006, L 376, s. 36). 15 artiklan 2 kohta.

Unionin tuomioistuimen tuomio 19.12.2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce ym. (C-159/11, EU:C:2012:817).

Unionin tuomioistuimen tuomio 13.6.2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385).

Unionin tuomioistuimen tuomio 19.6.2014, Centro Hospitalar de Setúbal ja SUCH (C-574/12, EU:C:2014:2004).

Unionin tuomioistuimen tuomio 28.1.2016, Casta ym. (C-50/14, EU:C:2016:56).

Oikeuskäytäntö ja kansallisen oikeuden säännökset, joihin viitataan

Sosiaalipalvelujärjestelmän sääntelystä Valencian itsehallintoalueella 25.6.1997 annettu laki 5/1997 (Ley por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana; BOE nro 192, 12.8.1997, s. 24405; Valencian itsehallintoalueen laki). 44 bis, 53, 56, 62, 63, 64, 66, 67 ja 68 §. (Muutettu verotoimenpiteistä, hallinnosta ja varainhoidosta sekä Valencian itsehallinnon järjestämisestä 29.12.2016 annetulla lailla 13/2016 (Ley de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat; BOE nro 34, 9.2.2017, s. 8694)).

Valencian itsehallintoalueen osallistavista sosiaalipalveluista 18.2.2019 annettu laki 3/2019 (Ley de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana; BOE nro 61, 12.3.1975, s. 23249; Valencian itsehallintoalueen laki). 87, 88 ja 92 §.

Sosiaalialan yksikköjen harjoittamassa sosiaalipalvelujen tarjoamisessa Valencian itsehallintoalueella sovellettavan yhteistoiminnan täytäntöönpanosta 17.11.2017 annettu aluehallituksen asetus 181/2017 (decreto del Consell, por el que se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana por entidades de iniciativa social; DOGV nro 8197, 23.12.2017, s. 48245).

Lyhyt selvitys tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 1 Valencian itsehallintoalue antoi Espanjan perustuslaissa (Constitución Española) sille sosiaalipalvelujen alalla osoitetun toimivallan nojalla 25.6.1997 lain 5/1997 sosiaalipalvelujärjestelmän sääntelystä Valencian itsehallintoalueella (jäljempänä laki 5/1997). Tämä laki pantiin täytäntöön sosiaalialan yksikköjen harjoittamassa

sosiaalipalvelujen tarjoamisessa Valencian itsehallintoalueella sovellettavan yhteistoiminnan täytäntöönpanosta 17.11.2017 annetulla aluehallituksen asetuksella 181/2017 (jäljempänä asetus 181/2017). Laki 5/1997 kumottiin Valencian itsehallintoalueen osallistavista sosiaalipalveluista 18.2.2019 annetulla lailla 3/2019 (jäljempänä laki 3/2019). Tämän lain mukaisesti asetus 181/2017 pysyi voimassa.

- 2 Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) on nostanut asetusta 181/2017 koskevan hallinto-oikeudellisen kanteen ennakkoratkaisua pyytävässä tuomioistuimessa. Se vaatii kanteessa, että asetus 181/2017 todetaan mitättömäksi täysin oikeusvaikutuksin ja että lisäksi todetaan, ettei lain 5/1997 44 bis §:n c kohtaa, 53 §:ää, 56 §:n 2 momenttia ja VI osastoa voida soveltaa.
- 3 ASADE vetoaa kanteessa myös SEUT 267 artiklaan ja vaatii ennakkoratkaisua pyytävää tuomioistuinta esittämään unionin tuomioistuimelle tulkintaa koskevan ennakkoratkaisukysymyksen siitä, onko laki 5/1997 yhteensopiva SEUT 49 artiklan, direktiivin 2014/24/EU 77 artiklan ja direktiivin 2006/123/EY 15 artiklan 2 kohdan kanssa. ASADE:tä ja menettelyn toista asianosaista, Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Comunidad Valenciana, kuultuaan ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin päätti esittää unionin tuomioistuimelle kolme ennakkoratkaisukysymystä, jotka ovat tässä tiivistetysti esitetyn ennakkoratkaisupyyntöä kohteena.

Pääasian asianosaisten keskeiset väitteet

- 4 ASADE väittää, että asetuksella 181/2017, jolla pannaan täytäntöön lailla 5/1997 säännelty yhteistoiminta (*acción concertada*), estetään voittoa tavoittelevien yksikköjen mahdollisuus tarjota julkisia palveluja yhteistoiminnan kautta ja annetaan voittoa tavoittelemattomille yksiköille (myös muille kuin vapaaehtoisorganisaatioille) mahdollisuus tarjota julkisia palveluja korvausta vastaan ilman, että niiden on käytävä läpi yhdenvertaiseen kohteluun perustuvaa läpinäkyvää kilpailumenettelyä. ASADE:n mukaan tämä on vastoin SEUT 49 artiklaa (sijoittautumisvapaus), direktiiviä 2014/24/EU, koska taloudellisten toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ei noudateta, ja direktiivin 2006/123/EY 15 artiklan 2 kohtaa.
- 5 ASADE väittää, että sijoittautumisvapautta rajoitetaan eikä tämä rajoitus ole oikeutettu yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen tai kansanterveyteen perustuvasta syystä taikka yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä. Lisäksi se katsoo, ettei tuomiossa Centro Hospitalar de Setúbal ja SUCH eikä tuomiossa Casta ym. vahvistettuja poikkeuksia pääsäännöstä voida soveltaa, koska Valencian itsehallintoalueen lainsäädäntö ei rajoitu pelkästään terveydenhuollon ja sosiaaliturvan alaan vaan se koskee kaikenlaisia sosiaalipalveluja ja toisaalta sitä voidaan soveltaa voittoa tavoittelemattomiin yksikköihin eikä pelkkiin vapaaehtoisuuteen liittyviin.

- 6 ASADE toteaa vielä, että lain 5/1997 kumoaminen lailla 3/2019 ei vaikuta tilanteeseen mitenkään, koska yhteistoimintaan perustuva järjestelmä on toistettu siinä pienin muutoksin ja yhteistoimintaa koskevat sopimukset varataan siinä edelleen voittoa tavoittelemattomille yksiköille eikä pelkille vapaaehtoisuuteenliittymille.
- 7 Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas katsoo sekä lain 5/1997 että asetuksen 181/2017 olevan direktiivin 2014/24/EU ja direktiivin 2006/123/EY mukaisia. Se väittää, että ensin EU-sopimuksessa ja nyt EUT-sopimuksessa vahvistetun solidaarisuusperiaatteen perusteella unionin tuomioistuin on jo hyväksynyt mahdollisuuden myöntää vapaan kilpailun periaatetta koskevia poikkeuksia sosiaaliturvajärjestelmän alalla tehtävien sopimusten osalta voittoa tavoittelemattomien yksikköjen hyväksi, sillä sosiaali- ja terveyspalveluilla on useita ominaisuuksia, joiden vuoksi erilainen kohtelu julkisia hankintoja koskevien sääntöjen suhteen on välttämätöntä. Se viittaa tässä direktiivin 2014/24/EU johdanto-osan 6, 7 ja 114 perustelukappaleeseen sekä 77 artiklaan, jonka mukaan hankintasopimuksia voidaan myös varata tietyille yksiköille sosiaali-, kulttuuri- ja terveyspalvelujen alalla.
- 8 Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas tuo esille, että yhteistoiminta on vaihtoehtoinen hallinnointitapa muiden kuin taloudellisten julkisten palvelujen välittömälle ja välilliselle hallinnoinnille; näitä palveluja tuottavat voittoa tavoittelemattomat yksiköt, jotka saavat korvaukseksi kustannuksensa takaisin (korvaukseen ei voida sisällyttää lainkaan voittoa) taloudellisuusperiaatteen mukaisesti. Se katsoo niin ikään, ettei yhteistoiminta ole vastoin direktiiviä 2006/123/EY, sillä tätä direktiiviä ei sovelleta muihin kuin taloudellisiin yleishyödyllisiin palveluihin eikä sosiaalipalveluihin, jotka liittyvät asumiseen, lastenhoitoon ja tilapäisesti tai pysyvästi avun tarpeessa olevien perheiden tai yksittäisten ihmisten tukemisen ja joita tarjoavat valtio tai valtion tunnustamat hyväntekeväisyysjärjestöt.
- 9 Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas katsoo vielä, ettei ennakkoratkaisun pyytämiseen ole perusteita, sillä laki 5/1997 on kumottu lailla 3/2019.

Lyhyt selvitys ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

- 10 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tuo esille, että unionin tuomioistuimen antamien ratkaisujen, kuten tuomion Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce ja tuomion Piepenbrock, perusteella vastikkeellisen sopimuksen käsite kattaa myös sopimukset, joissa sovittu korvaus rajoittuu sopimuksen kohteena olevan palvelun tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten maksamiseen takaisin. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on tämän vuoksi epävarma siitä, onko lain 5/1997 44 bis §:n 1 momentin c kohtaan, 53 §:ään, 56 §:n 2 momenttiin ja VI osastoon sisältyvä yhteistoimintajärjestely Euroopan unionin oikeuden ja erityisesti SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan, direktiivin 2014/24/EU 76 ja 77 artiklan

(yhdessä 74 artiklan ja liitteen XIV kanssa) sekä direktiivin 123/2006/EY 15 artiklan 2 kohdan mukainen.

- 11 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan unionin tuomioistuimen on välttämätöntä ratkaista sen kysymys yhteistoimintajärjestelyn yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa, sillä tämän ratkaisun perusteella määräytyy, miten asetuksen 181/2017 mitättömäksi toteamista koskeva ASADE:n vaatimus on ratkaistava.
- 12 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tuo esille, ettei lain 5/1997 kumoaminen lailla 3/2019 vaikuta sen intressiin saada unionin tuomioistuimelta pyydetty tulkinta, koska uudella lailla ei muuteta merkittävästi sosiaalipalvelujen tarjoamisessa sovellettavaa yhteistoimintajärjestelyä ja koska riidanalaista hallinnollista säädöstä (asetusta 181/2017) tarkasteltaessa on otettava lähtökohtaisesti huomioon, onko sillä täytäntöönpantu laki (laki 5/1997) lainmukainen.