

Sag C-328/19**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

19. april 2019

Forelæggende ret:

Korkein hallinto-oikeus (Finland)

Afgørelse af:

15. april 2019

Appellant:

Porin kaupunki

Andre parter i sagen:

Porin Linjat OY

Lyttylän liikenne Oy

Hovedsagens genstand

Offentlig kontrakt – samarbejdsaftale mellem kommuner – modellen med den ansvarlige kommune – offentlige kontrakter – overdragelse af kompetence – horisontalt samarbejde mellem ordregivende myndigheder – tilknyttet enhed – kompetent myndighed som omhandlet i lov om offentlig personbefordring – befordring af personer med handicap

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

I sagen for Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Finland) besluttede grundgarantiudvalget i Porin kaupunki (Pori kommune) den 4. maj 2015, at transport af personer med handicap til arbejdspladser eller dagcentre med busser med lav indstigning skulle udføres som egentransporter under Porin kaupunki. Ifølge beslutningen udføres transporterne af Porin Linjat Oy, et aktieselskab, som Porin kaupunki ejer alle aktier i.

Beslutningen omhandler transporter af indbyggere i et samarbejdsområde, som består af Porin kaupunki, Ulvila kommune og Merikarvia kommune, og som er stiftet ved en samarbejdsaftale om organisation og udførelse af social- og sundhedstjenester. Denne aftale er baseret på den såkaldte model med den ansvarlige kommune, hvorved ansvaret for at organisere disse tjenester er blevet overdraget til Porin kaupunki.

Porin kaupunki iværksatte ikke en udbudsprocedure med henblik på tildeling af kontrakten, da der ifølge kommunen var tale om en tildeling til Porin Linjat Oy, som kommunen kontrollerer (en såkaldt in house-tildeling, som i finsk ret betegnes som en tildeling til en tilknyttet enhed).

Efter den forelæggende rets opfattelse udgør de omhandlede transporter ud fra deres primære formål tjenesteydelser, som er omfattet af kategori 2 (»Landtransport, herunder sikkerhedstransport og kurérvirksomhed, undtagen postbesørgelse«) i bilag II, del A, til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (herefter »udbudsdirektivet af 2004«).

På grundlag af det af Porin Linjat Oy afgivne tilbud har de transporttjenesteydelser, som kontrakten omhandler, en samlet værdi på ca. 600 000 EUR eksklusive moms, hvilket overstiger tærskelværdien i artikel 7 i udbudsdirektivet af 2004.

Twisten for den forelæggende ret drejer sig om, hvorvidt aftalen med Porin Linjat Oy om at udføre transporterne for personer med handicap udgjorde en tildeling af en offentlig kontrakt som omhandlet i udbudsdirektivet af 2004, som skulle have været genstand for en udbudsprocedure.

I sagen skal det for det første afgøres, om samarbejdsaftalen mellem Porin kaupunki, Ulvila kommune og Merikarvia kommune, som omhandler organiseringen af social- og sundhedstjenester, efter sin natur er en ordning til overdragelse af kompetence, som ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktivet af 2004, eller om samarbejdet er et samarbejde mellem ordregivende myndigheder om tildeling af kontrakter, som ikke er omfattet af udbudspligten på grundlag af det nævnte direktiv, eller om der er tale om et andet, tredje tilfælde.

Såfremt der lægges en af de to konstellationer til grund, som er beskrevet i foregående afsnit, skal det i sagen som det næste afgøres, om Porin kaupunki også kan indkøbe transporttjenesteydelser for Ulvila kommune og Merikarvia kommune, uden at det må lægges til grund, at dette udgør tildeling af offentlige kontrakter.

Desuden drejer det sig om, hvorvidt så stor en del af Porin Linjat Oy's omsætning vedrører Porin kaupunki, at selskabet må anses for en enhed, som kontrolleres af Porin kaupunki, og de til virksomheden tildelte kontrakter dermed ikke var berørt af udbudspligten. I denne forbindelse er det af betydning, om den omsætning, der

vedrører Porin kaupunki, også omfatter selskabets omsætning inden for regionaltrafikken, som Porin kaupunki som kompetent myndighed i medfør af loven om offentlig personbefordring og samarbejdsaftalen mellem de pågældende kommuner også organiserer for kommunerne Harjavalta, Kokemäki, Ulvila og Nakkila.

Præjudicielle spørgsmål

1. Skal artikel 1, stk. 2, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter fortolkes således, at modellen med den ansvarlige kommune, således som den optræder i den i denne sag omhandlede samarbejdsaftale mellem kommuner, opfylder betingelserne for en overdragelse af kompetence, som ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde (C-51/15, *Remondis*) eller for et horisontalt samarbejde, som ikke er underlagt udbudspligten (C-386/11, *Piepenbrock*), eller foreligger der i den foreliggende sag et yderligere, tredje tilfælde?
2. Såfremt modellen med den ansvarlige kommune som omhandlet i samarbejdsaftalen opfylder betingelserne for overdragelse af kompetence: Anses – i forbindelse med en tildeling af kontrakter, som sker i henhold til overdragelsen af kompetence – den offentlige instans, som kompetencen er overdraget til, for ordregivende myndighed, og kan denne offentlige myndighed på grund af den kompetence, som de andre kommuner har overdraget til den som ansvarlig kommune, tildele tjenesteydelseskontrakter til en til denne myndighed knyttet enhed uden udbudsprocedure også for så vidt, som tildelingen af disse tjenesteydelseskontrakter uden instituttet »den ansvarlige kommune« ville påhvile de kommuner, som har overdraget kompetencen, som disses egen opgave?
3. Såfremt modellen med den ansvarlige kommune som omhandlet i samarbejdsaftalen derimod opfylder betingelserne for et horisontalt samarbejde: Kan de kommuner, som deltager i samarbejdet, uden udbudsprocedure tildele tjenesteydelseskontrakter til en kommune, som deltager i samarbejdet, og som uden udbudsprocedure har tildelt disse tjenesteydelseskontrakter til en enhed, der er tilknyttet denne kommune?
4. Tages der i forbindelse med prøvelsen af, om et selskab udøver den væsentligste del af sine aktiviteter for den kommune, som kontrollerer det, ved beregningen af den del af omsætningen, som vedrører kommunen, hensyn til omsætningen i et selskab, som ejes af kommunen, og som udfører transporten som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1370/2007 af 23. oktober 2007 om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 og (EØF) nr. 1107/70 (herefter »forordningen om offentlig personbefordring«), for så vidt som selskabet opnår

denne omsætning fra den transport, som kommunen organiserer som kompetent myndighed som omhandlet i forordningen om offentlig personbefordring?

Anførte EU-retlige bestemmelser

Artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter

Artikel 2 og 5 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1370/2007 af 23. oktober 2007 om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 og (EØF) nr. 1107/70

Anførte domme fra Domstolen

Dom af 21. december 2016, *Remondis*, C-51/15 (ECLI:EU:C:2016:985, præmis 49, 52 og 55)

Dom af 9. juni 2009, *Kommissionen mod Tyskland*, C-480/06 (ECLI:EU:C:2009:357)

Dom af 19. december 2012, *Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce m.fl.*, C-159/11 (ECLI:EU:C:2012:817)

Dom af 13. juni 2013, *Piepenbrock*, C-386/11 (ECLI:EU:C:2013:385, præmis 36 og 37)

Dom af 11. maj 2006, *Carbotermo og Consorzio Alisei*, C-340/04 (ECLI:EU:C:2006:308, præmis 65 og 67)

Dom af 8. december 2016, *Undis Servizi*, C-553/15 (ECLI:EU:C:2016:935, præmis 36 og 37)

Anførte nationale bestemmelser

§ 5 og § 10 i Laki julkisista hankinnoista 348/2007 (lov om tildeling af offentlige kontrakter nr. 348/2007)

Direktiv 2004/18/EF blev i Finland gennemført ved lov nr. 348/2007.

§ 76-77 i Kuntalaki 365/1995 (kommunallov nr. 365/1995, ophævet ved lov nr. 410/2015)

I henhold til kommunallovens § 76 kan kommuner efter aftale varetage deres opgaver i fællesskab. Kommunerne kan aftale, at varetagelsen af en opgave for en eller flere andre kommuner overdrages til en bestemt kommune.

I henhold til kommunallovens § 77 kan det, når en kommune efter aftale varetager en opgave for en eller flere andre kommuner, aftales, at de pågældende andre kommuner vælger en del af medlemmerne i det organ i den førstnævnte kommune, som tager sig af den pågældende opgave.

§ 8 samt § 49-52 i kommunallov nr. 410/2015

I henhold til § 8 i kommunaloven af 2015 kan en kommune selv organisere de opgaver, der påhviler den ved lov, eller aftale, at ansvaret for organiseringen overdrages til en anden kommune eller en sammenslutning af kommuner. I forbindelse med et ved lov foreskrevet samarbejde bærer en anden kommune eller en sammenslutning af kommuner det organisatoriske ansvar for kommunen. Den kommune eller sammenslutning af kommuner, som bærer det organisatoriske ansvar for at varetage opgaverne, er med hensyn til de tjenester, der skal organiseres, og øvrige foranstaltninger ansvarlig for: 1) ligeberettiget adgang, 2) definition af behov, omfang og kvalitet, 3) udførelsens art, 4) tilsyn med udførelsen og 5) udøvelse af den offentlige myndigheds beføjelser. Det påhviler kommunen at finansiere sine opgaver, også når det organisatoriske ansvar er overdraget til en anden kommune eller en sammenslutning af kommuner.

I henhold til kommunallovens § 49 kan kommuner og sammenslutninger af kommuner efter aftale varetage deres opgaver i fællesskab. Det offentlig-retlige samarbejde mellem kommuner kan bl.a. ske i form af et fælles organ.

I henhold til kommunallovens § 50 finder loven om tildeling af offentlige kontrakter, såfremt en kommune i henhold til § 8 aftaler at overdrage det organisatoriske ansvar for en opgave, der påhviler den ved lov, til en anden kommune eller en sammenslutning af kommuner, ikke anvendelse på overdragelsen. Denne lov finder ikke anvendelse på et samarbejde mellem kommuner, såfremt samarbejdet består i kommunens eller sammenslutningen af kommuners tildeling af en kontrakt til en tilknyttet enhed som omhandlet i udbudslovens § 10, eller denne lov af andre grunde ikke finder anvendelse på samarbejdet.

I henhold til kommunallovens § 51 kan en kommune varetage en opgave for en eller flere kommuner på den måde, at kommunerne har et fælles organ, som har ansvaret for at udføre opgaven. Den kommune, som varetager opgaven, betegnes som den ansvarlige kommune. Kommunerne kan aftale, at de andre kommuner vælger en del af medlemmerne i det fælles organ.

I henhold til kommunallovens § 52 skal der i aftalen om det fælles organ mindst træffes aftale om: 1) det fælles organs opgaver samt om fornødent overdragelsen af det organisatoriske ansvar som omhandlet i § 8, 2) det fælles organs sammensætning og de øvrige kommuners ret til at delegere medlemmer til dette

organ, 3) principperne for beregning af omkostningerne og fordelingen af disse og 4) kontraktens løbetid og opsigelse.

§ 4, 5, 6, 12 og 14 i Joukkoliikennelaki 1219/2011 (lov om offentlig personbefordring nr. 1219/2011)

I henhold til § 4 i lov om offentlig personbefordring er de myndigheder, som har ansvaret for vejtrafikken, i henhold til forordningen om offentlig personbefordring forpligtet til at fastlægge tjenesteydelsesniveauet for den offentlige personbefordring i deres kompetenceområde. I forbindelse med forberedelserne til at fastlægge tjenesteydelsesniveauet skal myndighederne i fornødent omfang samarbejde indbyrdes og med de kommunale og regionale organisationer.

I henhold til § 5 i lov om offentlig personbefordring har de myndigheder, som har ansvaret for den trafik, som drives i henhold til forordningen om offentlig personbefordring, også ansvaret for at definere tjenesteydelserne. Ansvar for at planlægge linjer og køreplaner kan i forbindelse med denne trafik ligge hos trafikoperatørerne eller myndigheden eller være delt mellem disse.

I henhold til § 6 i lov om offentlig personbefordring skal de kompetente myndigheder så vidt muligt planlægge den offentlige trafiks tjenesteydelser som regionale eller territoriale enheder med henblik på at opnå et velfungerende offentligt trafiknet. I forbindelse med planlægningen af den offentlige trafik samarbejder myndighederne indbyrdes og med de øvrige kommuner.

I henhold til § 12 i lov om offentlig personbefordring udsteder den regionale kommunale myndighed tilladelsen til den linjetrafik, som udelukkende skal drives i dens kompetenceområde.

I henhold til § 14 i lov om offentlig personbefordring træffer de kompetente myndigheder beslutning om, at de organiserer de offentlige trafik tjenesteydelser i deres kompetenceområde eller en del heraf i henhold til forordningen om offentlig personbefordring.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

Samarbejdsaftale om social- og sundhedstjenester

- 1 Beslutningerne fra grundgarantiudvalget i Porin kaupunki drejer sig om transporttjenesteydelser som omhandlet i Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987 (lov om tjenesteydelser og støtte ved handicap nr. 380/1987), som kommunen i henhold til den nævnte lovs § 3 bærer ansvaret for.
- 2 Porin kaupunki og kommunerne Ulvila og Merikarvia aftalte ved en samarbejdsaftale af 18. december 2012 om organisation og udførelse af social- og

sundhedstjenesteydelser en overdragelse af ansvaret for at organisere social- og sundhedsforsorgens tjenester til Porin kaupunki. Porin kaupunki betegnes i aftalen som den ansvarlige kommune henholdsvis principalkommune, og kommunerne Ulvila og Merikarvia betegnes som kontraktkommuner.

- 3 Ved samarbejdsaftalen dannedes et samarbejdsområde, hvis forvaltning er organiseret i henhold til § 76 og § 77 i kommunallov nr. 365/1995. I henhold til samarbejdsaftalen udgør tjenesteydelsessystemet et fælles kompleks, som den ansvarlige kommune og kontraktkommunerne udvikler i fællesskab.
- 4 Aktiviteterne i henhold til samarbejdsaftalen hører operativt samt med hensyn til finansielle og administrative forhold under den ansvarlige kommunes organisation og forvaltning.
- 5 Ansvar for at organisere samarbejdsområdets tjenesteydelser ligger hos Porin kaupunkis grundgarantiudvalg, der er oprettet som et fælles udvalg bestående af 18 medlemmer, idet Ulvila kommune udpeger tre medlemmer, Merikarvia kommune to medlemmer og Porin kaupunki de resterende medlemmer.
- 6 Grundgarantiudvalget bærer det overordnede ansvar for tjenesteydelserne, tjenesteydelsessystemet og aktivitetens budget. Inden for sit kompetenceområde godkender grundgarantiudvalget kontrakter og træffer beslutninger om tjenesteydelser og gebyrer til opkrævning.
- 7 Udgifterne fordeles i henhold til benyttelsen af tjenesterne således, at hver kommune bærer de faktiske udgifter, der er forbundet med de tjenesteydelser, som deres respektive indbyggere og de indbyggere, som de har ansvaret for, benytter.

Regional trafik og de relevante kontrakter

- 8 Porin kaupunki er den regionale kommunale myndighed i det område, som udgøres af kommunerne Harjavalta, Kokemäki, Nakkila, Pori og Ulvila, som omhandlet i § 12 i lov om offentlig personbefordring.
- 9 Som regional kommunal myndighed er Porin kaupunki i henhold til § 14 i lov om offentlig personbefordring den kompetente myndighed for vejtrafik som omhandlet i forordningen om offentlig personbefordring.
- 10 Porin kaupunki og kommunerne Harjavalta, Kokemäki, Ulvila og Nakkila indgik med samarbejdsaftalen, som trådte i kraft den 1. juli 2012, aftaler om de opgaver, som i forordningen om offentlig personbefordring og lov om offentlig personbefordring pålægges den lokale kompetente myndighed.
- 11 I henhold til samarbejdsaftalen varetager kontraktkommunerne de nævnte opgaver i henhold til § 76 og § 77 i kommunallov nr. 365/1995 på den måde, at Porin kaupunki etablerer et fælles organ.

- 12 Som kompetent myndighed for den offentlige transport i Pori og den transport, som udelukkende drives i det område, der udgøres af kontraktkommunerne, fungerer udvalget for offentlig transport i regionen Pori, hvortil Porin kaupunki sender fem medlemmer og de øvrige kontraktkommuner hver et medlem.
- 13 I henhold til forordningen om offentlig personbefordring fordeles udgifterne til de udliciterede trafiktjenester blandt kontraktkommunerne på den måde, som beslutes i udvalget for offentlig transport.
- 14 Udvalget for offentlig transport i regionen Pori fungerer i henhold til samarbejdsaftalen, som kommunerne har godkendt, i området under Porin kaupunki og kommunerne Ulvila, Harjavalta, Kokemäki samt Nakkila som fælles regional kompetent myndighed for offentlig transport og er underlagt kommunalbestyrelsen i Pori. Udvalget har ansvaret for de opgaver, som er tillagt den kompetente myndighed for offentlig transport i henhold til forordningen om offentlig personbefordring og loven om offentlig personbefordring.

Kort fremstilling af retsforhandlingerne og de væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

Markkinaoikeus (domstol i handelsretlige sager)

- 15 Markkinaoikeus (domstol i handelsretlige sager), som behandlede sagen i første instans, var i sin afgørelse af den opfattelse, at Porin Linjat Oy ikke skal anses for en tilknyttet enhed under Porin kaupunki som omhandlet i § 10 i lov om tildeling af offentlige kontrakter. Retten var af den opfattelse, at det ikke er godtgjort i sagen, at der forelå en anden grund, som er reguleret i loven om tildeling af offentlige kontrakter, til ikke at udbyde kontrakten.
- 16 Ifølge Markkinaoikeus' (domstol i handelsretlige sager) præmisser er Porin kaupunki den regionale kommunale myndighed som omhandlet i lov om offentlig personbefordring, som udsteder tilladelsen til den linjetrafik, der udelukkende skal drives i dens kompetenceområde, som udgøres af kommunerne Harjavalta, Kokemäki, Nakkila, Pori og Ulvila. Porin Linjat Oy driver linjetrafikken i de pågældende andre kommuners område på grundlag af en linjetrafiktilladelse, som er udstedt af udvalget for offentlig transport i regionen Pori. De andre kommuner, som er nævnt i ordningen, har hver en repræsentant i udvalget for offentlig befordring i regionen Pori, men udøver ingen kontrol i Porin Linjat Oy. Derfor kan der ved beregningen af omsætningen ikke tages hensyn til de indtægter, som Porin Linjat Oy opnår fra de nævnte kommuners offentlige transport, selv om trafikdriften beror på anordningerne fra udvalgene under Porin kaupunki, som kontrollerer Porin Linjat Oy.
- 17 Ifølge Markkinaoikeus' (domstol i handelsretlige sager) præmisser svarer den omsætning, som relateres til Porin kaupunki, i sit omfang ikke til det, som Domstolen anser for tilstrækkeligt til, at der foreligger en tilknyttet enhed. Porin

Linjat Oy udøver ikke den væsentlige del af sine aktiviteter sammen med en ordregivende myndighed, som er enejer af selskabet.

- 18 Markkinaoikeus (domstol i handelsretlige sager) annullerede den 4. maj 2015 afgørelserne fra grundgarantiudvalget i Porin kaupunki for så vidt angår de i den foreliggende sag omhandlede transporter i det omfang, de deri nævnte optionsperioder endnu ikke var udløbet.

Retsforhandlingerne ved Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager)

- 19 Porin kaupunki har iværksat appel ved Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) og gjort gældende, at Porin Linjat Oy er en enhed, som er tilknyttet Porin kaupunki.
- 20 Ifølge Porin kaupunki er Porin Linjat Oy, som ejes og kontrolleres af Porin kaupunki, et selskab, som efter 2009 ikke har deltaget som tilbudsgiver i nogen udbud af transportkontrakter og heller ikke i øvrigt optræder konkurrencemæssigt på markedet. Porin Linjat Oy opfylder som in house-enhed betingelserne for en intern operatør, som er reguleret i lov om offentlig personbefordring.
- 21 Den transport, som Porin Linjat Oy udfører, er transport i henhold til forordningen om offentlig personbefordring, som myndigheden for offentlig transport udfører som egenydelse. Selskabet kører på de linjer, som udvalget for offentlig transport har tildelt det.
- 22 På grundlag af retsforskrifter og samarbejdsaftalen har kommunerne Harjavalta, Kokemäki, Ulvila og Nakkila overdraget varetagelsen af aktiviteterne i forbindelse med de samarbejdende kommuners offentlige transport til Porin kaupunki som ansvarlig kommune. Den transport, der udføres på de nævnte kommuners område, og som udføres af Porin Linjat Oy efter anvisning fra Porin kaupunki som kompetent myndighed, er en aktivitet under Porin kaupunki, og den herved opnåede omsætning er selskabets omsætning relateret til Porin kaupunki. På denne baggrund stammer over 90% af Porin Linjat Oy's omsætning fra Porin kaupunki og modtagerne af dennes offentlige transporttjenesteydelser.
- 23 *Porin Linjat Oy* har meddelt, at selskabet tilslutter sig Porin kaupunkis appelanbringende.
- 24 Lyttylän Liikenne Oy, som havde anlagt sagen ved Markkinaoikeus (domstol i handelsretlige sager) på grund af kontrakttildelingen, har gjort gældende, at Porin Linjat Oy ikke udøver den væsentlige del af sine aktiviteter sammen med Porin kaupunki, som er selskabets enejer, og at Porin Linjat Oy dermed ikke er en tilknyttet enhed under kommunen.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 25 Den forelæggende ret har konstateret, at samarbejdet mellem kommunerne i regionen Pori om udførelse af social- og sundhedstjenester samt offentlige transporttjenesteydelser beror på modellen med den ansvarlige kommune.
- 26 I sagen er der behov for en fortolkning af, om det i forbindelse med et kommunalt samarbejde, som beror på modellen med den ansvarlige kommune, kan lægges til grund, at de kontrakter, som den ansvarlige kommune tildeler, ikke er omfattet af udbudspligten, når den ansvarlige kommune eller dens tilknyttede enhed opnår tjenesteydelser for samarbejdsrådets kommuner for disses indbyggere.
- 27 På grundlag af Domstolens praksis kan der sondres mellem tre grupper af tilfælde, hvor der ikke er pligt til at iværksætte en udbudsprocedure med henblik på tildeling af en kontrakt. For det første kan der være tale om en overdragelse af kompetence mellem offentlige instanser, for det andet om et horisontalt samarbejde mellem ordregivende myndigheder og for det tredje om en tildeling til en tilknyttet enhed. Den foreliggende sag kræver en prøvelse fra alle disse synsvinkler.

Samarbejde om organisering af social- og sundhedstjenester

- 28 Det er nødvendigt at indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse i denne sag, for det første fordi det ikke er klart, om et samarbejde mellem kommuner om at organisere social- og sundhedstjenester, som beror på modellen med den ansvarlige kommune, udgør en overdragelse af kompetence, som ikke er omfattet af udbudsreglerne, et horisontalt samarbejde, som ikke er omfattet af udbudspligten eller et helt tredje tilfælde.
- 29 Efter den forelæggende rets opfattelse er der behov for en fortolkning af, om ordningen, som beror på en samarbejdsaftale om social- og sundhedstjenester, opfylder betingelserne for en overdragelse af kompetence, som ikke er omfattet af anvendelsesområdet for udbudsdirektivet af 2004. Der er behov for en fortolkning af, om de betingelser for en overdragelse af kompetence, som blev defineret i sag C-51/15 *Remondis*, realiseres ved, at den offentlige instans, som er blevet ansvarlig, udøver denne kompetence selvstændigt og på eget ansvar også i tilfælde, hvor det drejer sig om en ordning af den art, som optræder i den foreliggende sag og beror på en aftale mellem kommuner, hvor de andre kommuner har overdraget ansvaret for at organisere ved lov foreskrevne tjenesteydelser til den ansvarlige kommune.
- 30 Der er også behov for en fortolkning af, om ordningen mellem kommunerne vedrørende social- og sundhedstjenester, som beror på en samarbejdsaftale, opfylder betingelserne for et lovligt samarbejde mellem ordregivende myndigheder. Efter den forelæggende rets opfattelse er det muligt, at den omhandlede ordning opfylder betingelserne for et sådant samarbejde. Det ved lov foreskrevne ansvar for at organisere tjenesteydelser, i den foreliggende sag for at

organisere transporttjenesteydelser for personer med handicap, forbliver også hos kontraktkommunen, når det gennemføres i henhold til en ordning mellem kommuner, som er baseret på modellen med den ansvarlige kommune. Det drejer sig om almenyttige tjenester, som alle de kommuner, der deltager i ordningen, har en lovbestemt pligt til at organisere.

- 31 Såfremt den omhandlede samarbejdsaftale anses for en overdragelse af kompetence, som ikke er omfattet af anvendelsesområdet for udbudsdirektivet af 2004, er det fortsat uklart, om den offentlige instans, til hvilken kompetencen er blevet overdraget, skal anses for ordregivende myndighed, og om den i sin egenskab af ansvarlig kommune også kan tildele de omhandlede tjenesteydelseskontrakter til sin tilknyttede enhed uden at gennemføre en udbudsprocedure, for så vidt som det uden instituttet »den ansvarlige kommune« ville påhvile de kommuner, der har overdraget kompetencen, som deres egen opgave at tildele kontrakterne.
- 32 Såfremt der anlægges den opfattelse, at det drejer sig om et horisontalt samarbejde mellem ordregivende myndigheder, som ikke er omfattet af udbudspligten, er der ligeledes behov for en fortolkning af, om den kommune, der i denne forbindelse har status som ansvarlig kommune, ved organiseringen af tjenesteydelser for de andre ordregivende myndigheder, som deltager i samarbejdet, kan benytte en enhed, som er tilknyttet den pågældende kommune, eller om der i så fald er tale om en tildeling af offentlige kontrakter, som skal sendes i udbud.
- 33 Efter den forelæggende rets opfattelse blev spørgsmålet om, hvorvidt de foranstaltninger, der følger efter en overdragelse af kompetencer, er omfattet af udbudspligten i henhold til reglerne om offentlige kontrakter, ikke behandlet udtrykkeligt i dommen i sag C-51/15 *Remondis*.
- 34 Såfremt det drejer sig om en overdragelse af kompetence, kan den offentlige myndighed efter den forelæggende rets opfattelse i forbindelse med den omhandlede tildeling af kontrakter på transporttjenester, til hvilken kompetencen er blevet overdraget, dvs. Porin kaupunki, anses for ordregivende myndighed, som kan tildele kontrakterne på transporterne for hele samarbejdsområdet til sin tilknyttede enhed uden udbudsprocedure.
- 35 Såfremt det derimod drejer sig om et lovligt horisontalt samarbejde, kan de øvrige kommuner i samarbejdsområdet efter den forelæggende rets opfattelse tildele de nævnte transportere til Porin kaupunki uden udbudsprocedure, såfremt Porin kaupunki iværksætter udbudsprocedurer vedrørende disse transportere for sig selv og de andre kommuner eller udfører dem som egen aktivitet. Der er derimod behov for en fortolkning af, om en ordregivende myndighed, som deltager i samarbejdet, kan tildele tjenesteydelseskontrakterne uden udbudsprocedure til en tilknyttet enhed under en anden ordregivende myndighed, som deltager i samarbejdet, når der tages hensyn til, at samarbejdet ikke må stille nogen privat tjenesteyder bedre end konkurrenterne.

Samarbejde i forbindelse med regionaltrafikken og status som tilknyttet enhed

- 36 Porin kaupunki gennemførte ikke transporten af personer med handicap som en egen aktivitet; i stedet blev transporterne gennemført af Porin Linjat Oy, som retligt er adskilt fra kommunen, har egen retsevne og ejes fuldt ud af kommunen.
- 37 Porin kaupunki er den kompetente myndighed som omhandlet i forordningen om offentlig personbefordring og lov om offentlig personbefordring; der er truffet aftaler om de opgaver, der er tillagt Porin kaupunki og om dens status som ansvarlig kommune i samarbejdsaftalen om offentlig transport mellem Porin kaupunki og kommunerne Harjavalta, Kokemäki, Ulvila samt Nakkila.
- 38 De øvrige kommuner i det ovenfor nævnte kompetenceområde udøver ingen kontrol i Porin Linjat Oy, da de pågældende kommuner ikke ejer aktier i selskabet og heller ikke på anden måde kan påvirke dets beslutninger. Den opfattelse, at Porin Linjat Oy er en fælles tilknyttet enhed under kommunerne i kompetenceområdet, kan således ikke begrundes.
- 39 Status som tilknyttet enhed i forholdet til Porin kaupunki er opfyldt med hensyn til kriteriet om kontrol, men det forbliver uklart, om kriteriet om hensyntagen til aktiviteten er opfyldt, samt om der skal tages hensyn til Porin Linjat Oy's aktivitet ved beregningen af den omsætning, der vedrører Porin kaupunki.
- 40 Den forelæggende ret har overvejet, om Porin kaupunki på grund af sin status som den kompetente myndighed for trafik og som den ansvarlige kommune skal anses for ordregivende myndighed, da den tildeler tjenesteydelseskontrakter med henblik på at organisere regionaltrafikken i sit kompetenceområde. Imidlertid tildeler Porin kaupunki også tjenesteydelseskontrakter på vegne af de andre kommuner, som bærer en del af udgifterne til de tildelte tjenesteydelseskontrakter. Såfremt Porin kaupunki med hensyn til den samlede regionaltrafik anses for ordregivende myndighed, skal der efter den forelæggende rets opfattelse i fuldt omfang tages hensyn til omsætningen med denne trafik ved beregningen af den del af Porin Linjat Oy's omsætning, som vedrører Porin kaupunki.
- 41 Porin Linjat Oy er ifølge Porin kaupunki dennes interne operatør som omhandlet i forordningen om offentlig personbefordring og har ikke deltaget i udbud på transportområdet siden 2009. Såfremt der ikke tages hensyn til den regionaltrafik, som er kørt af Porin Linjat Oy, ved beregningen af den omsætning, der vedrører Porin kaupunki, fører dette til, at Porin Linjat Oy sandsynligvis ikke kan opnå sådan omsætning, at betingelserne for en tilknyttet enhed i forhold til Porin kaupunki er opfyldt.
- 42 Efter den forelæggende rets kendskab findes der i Domstolens praksis ingen afgørelser, hvor der er taget stilling til hensyntagen til aktiviteterne i en enhed, som kontrolleres af en ordregivende myndighed, under omstændigheder som i den foreliggende sag.