

Mål C-328/19**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

19 april 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Högsta förvaltningsdomstolen (Finland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

15 april 2019

Klagande:

Björneborgs stad

Andra parter:

Porin Linjat OY

Lyttylän liikenne Oy

Saken i målet vid den nationella domstolen

Offentlig upphandling – Samarbetsavtal mellan kommuner – Modellen med ansvariga kommuner – Offentliga kontrakt – Överföring av befogenheter – Horisontellt samarbete mellan upphandlande myndigheter – Anknuten enhet – Behörig myndighet i den mening som avses i kollektivtrafiklagen – Transport av personer med funktionshinder

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

I målet som är anhängigt vid Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) beslutade grundskydds nämnden i Björneborgs stad den 4 maj 2015 att transport av personer med funktionshinder till arbetsmarknadsutbildning och dagverksamhet med låggolvsbussar ska genomföras internt av Björneborgs stad. Enligt beslutet ska transporterna genomföras av Porin Linjat Oy, ett aktiebolag som ägs till 100 procent av Björneborgs stad.

Beslutet avser transport av invånare som genomförs av det samarbetsområde som bildats av Björneborgs stad, Ulvsby stad och Sastmola kommun genom ett samarbetsavtal om organisering och tillhandahållande av sociala tjänster och vårdtjänster. Detta avtal är utformat efter den så kallade modellen med ansvariga kommuner, genom vilken ansvaret för organiseringen av dessa tjänster överfördes till Björneborgs stad.

Björneborgs stad genomförde inte en anbudsinfordran innan kontraktet tilldelades, eftersom det enligt Björneborgs stad var fråga om en tilldelning till Porin Linjat Oy som ägs av staden (så kallad in house-tilldelning, vilket i finsk rätt kallas upphandling hos anknutna enheter).

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens uppfattning ska de aktuella transportererna på grundval av deras huvudsakliga syfte anses som tjänster som omfattas av kategori 1 bland tjänsterna ("Landtransport, även säkerhets- och kurirtransporter, med undantag av postbefordran") i bilaga II del A i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster (nedan kallat 2004 års direktiv om offentlig upphandling).

Det framgår av anbudet som Porin Linjat Oy har lämnat att det sammanlagda värdet för transporttjänsterna som kontraktet avser är cirka 600 000 euro exklusive mervärdesskatt, vilket överskrider tröskelvärdet i artikel 7 i 2004 års direktiv om offentlig upphandling.

Målet inför Högsta förvaltningsdomstolen avser huruvida tilldelningen av kontraktet om tillhandahållande av transport av personer med funktionshinder till Porin Linjat Oy omfattas av reglerna för offentlig upphandling i 2004 års direktiv om offentlig upphandling och således borde ha varit föremål för en anbudsinfordran.

Den första frågan som ska besvaras i målet är huruvida samarbetsavtalet om organisering av sociala tjänster och vårdtjänster som ingåtts av Björneborgs stad, Ulvsby stad och Sastmola kommun till sin natur utgör en överföring av befogenheter som inte omfattas av tillämpningsområdet för 2004 års direktiv, eller om samarbetsavtalet är att anse som upphandlande myndigheters samarbete i fråga om tilldelning av kontrakt vilket inte omfattas av skyldigheten att inleda upphandlingsförfarande enligt nämnda direktiv, eller om det är fråga om en annan, tredje typ av fall.

Om man utgår från att det ska anses vara en av de två ovannämnda konstellationerna, blir nästa fråga som ska avgöras i målet huruvida Björneborgs stad även kan tilldela kontrakt avseende genomförande av transporttjänster för Ulvsby stads och Sastmola kommuns räkning, utan att det ska anses vara fråga om offentlig upphandling.

Målet avser dessutom frågan huruvida en så stor del av Porin Linjat Oy:s omsättning är hänförlig till Björneborgs stad att staden ska anses utöva ett

bestämmande inflytande över bolaget och att kontrakten som tilldelas till bolaget således inte omfattas av upphandlingsplikten. Det är i detta avseende av betydelse huruvida det i den del av omsättningen som är hänförlig till Björneborgs stad även är nödvändigt att inkludera bolagets omsättning från regionaltrafiken som Björneborgs stad i egenskap av behörig myndighet enligt kollektivtrafiklagen och samarbetsavtalet mellan de berörda kommunerna även organiserar för städerna Harjavalta, Kumo och Ulvsby samt Nakkila kommun.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Ska artikel 1.2 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster tolkas så, att modellen med ansvariga kommuner såsom den tillämpas i det aktuella samarbetsavtalet mellan kommunerna uppfyller kriterierna för en överföring av befogenheter som inte omfattas av tillämpningsområdet för direktivet (enligt domen C-51/15, Remondis), eller kriterierna för ett horisontellt samarbete som inte omfattas av skyldigheten att infordra anbud (enligt domen C-386/11, Piepenbrock, och där angiven rättspraxis), eller är det fråga om ett annat, tredje fall?

2. Såvitt modellen med ansvariga kommuner enligt samarbetsavtalet uppfyller kriterierna för överföring av befogenheter: ska det offentliga organ som befogenheterna överförs till vid en tilldelning av kontrakt som skett efter överföringen av befogenheter anses som upphandlande myndighet, och kan detta offentliga organ med stöd av de befogenheter som överförs från de andra kommunerna, i egenskap av ansvarig kommun, tilldela kontrakt avseende tjänster till en anknuten enhet utan anbudsinfordran, även i den mån som tilldelningen av dessa tjänstekontrakt i avsaknad av institutet ansvariga kommuner hade varit en uppgift som legat på de kommuner som överfört befogenheterna?

3. Såvitt modellen med ansvariga kommuner enligt samarbetsavtalet i stället uppfyller kriterierna för ett horisontellt samarbete: kan de kommuner som deltar i samarbetet utan anbudsinfordran tilldela kontrakt avseende tjänster till en kommun som deltar i samarbetet, som har tilldelat dessa kontrakt avseende tjänster till en anknuten enhet utan anbudsinfordran?

4. Ska, inom ramen för prövningen huruvida ett bolag utövar den huvudsakliga delen av sin verksamhet för den kommun som kontrollerar bolaget, vid beräkningen av den omsättning som är hänförlig till kommunen, omsättningen hos ett bolag som ägs av kommunen och som bedriver trafik i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (nedan kallad trafikavtalsförordningen) beaktas i den mån som bolaget genererar denna omsättning från trafiken som kommunen organiserar i egenskap av behörig myndighet i den mening som avses i förordningen om kollektivtrafik?

Anförda unionsrättsliga bestämmelser

Artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster

Artiklarna 2 och 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70

Anförd rättspraxis från EU-domstolen

Dom av den 21 december 2016, Remondis, C-51/15 (EU:C:2016:985, punkterna 49, 52 och 55)

Dom av den 9 juni 2009, kommissionen mot Tyskland, C-480/06 (EU:C:2009:357)

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

Dom av den 13 juni 2013, Piepenbrock, C-386/11 (EU:C:2013:385, punkterna 36 och 37)

Dom av den 11 maj 2006, Carbotermo och Consorzio Alisei, C-340/04 (EU:C:2006:308, punkterna 65 och 67)

Dom av den 8 december 2016, Undis Servizi, C-553/15 (EU:C:2016:935, punkterna 36 och 37)

Anförda nationella bestämmelser

5 och 10 §§ i lag 348/2007 om offentlig upphandling

Direktiv 2004/18/EG införlivades med finsk rätt genom lag 348/2007.

76–77 §§ i kommunallag 365/1995

Enligt 76 § i kommunallagen kan kommuner med stöd av avtal sköta sina uppgifter tillsammans. Kommunerna kan komma överens om att anförtro en annan kommun att sköta en uppgift för en eller flera kommuners räkning.

Enligt 77 § i kommunallagen kan, när en kommun med stöd av ett avtal sköter en uppgift för en eller flera andra kommuners räkning, kommunerna komma överens om att en del av ledamöterna i det organ i denna kommun som sköter uppgiften ska utses av de andra kommunerna.

8 och 49–52 §§ i kommunallag 410/2015

Enligt 8 § i 2015 års kommunallag kan kommunen själv organisera de uppgifter som åligger den enligt lag eller avtala om att organiseringsansvaret överförs på en annan kommun eller en samkommun. Vid lagstadgat samarbete ansvarar den andra kommunen eller samkommunen för organiseringen av uppgifterna för kommunens räkning. Den kommun eller samkommun som ansvarar för organiseringen av uppgifterna ska i fråga om de tjänster och andra åtgärder som den ska organisera svara för 1) lika tillgång till tjänsterna och åtgärderna, 2) fastställandet av behovet, mängden och kvaliteten i fråga om dem, 3) det sätt som de produceras på, 4) tillsynen över produktionen, och 5) utövandet av myndigheternas befogenheter. Kommunen svarar för finansieringen av uppgifterna, även om organiseringsansvaret har överförts på en annan kommun eller samkommun.

Enligt 49 § i kommunallagen kan kommuner och samkommuner med stöd av avtal sköta sina uppgifter tillsammans. Formen för offentligrättsligt samarbete mellan kommuner kan vara ett gemensamt organ.

Enligt 50 § i kommunallagen ska, om kommunen i enlighet med 8 § avtalar om att organiseringsansvaret för en uppgift som enligt lag åligger kommunen ska överföras på en annan kommun eller en samkommun, lagen om offentlig upphandling och koncession inte tillämpas på överföringen. På samarbetet mellan kommunerna tillämpas inte upphandlingslagen om det i samarbetet är fråga om kommunens eller samkommunens upphandling hos anknutna enheter enligt 10 § i upphandlingslagen eller nämnda lag av någon annan grund inte tillämpas på samarbetet.

Enligt 51 § i kommunallagen kan en kommun sköta en uppgift för en eller flera kommuners räkning så att kommunerna har ett gemensamt organ som svarar för skötseln av uppgiften. Den kommun som sköter uppgiften kallas ansvarig kommun. Kommunerna kan komma överens om att en del av ledamöterna i det gemensamma organet utses av de andra kommunerna.

Enligt 52 § i kommunallagen ska det i ett avtal om ett gemensamt organ åtminstone bestämmas om 1) det gemensamma organets uppgifter samt vid behov om överföringen av det organiseringsansvar som avses i 8 §, 2) det gemensamma organets sammansättning och de andra kommunernas rätt att utse ledamöter i organet, 3) grunderna för kostnaderna och fördelningen av dem, och 4) avtalets giltighet och uppsägning av avtalet.

4, 5, 6, 12 och 14 §§ i kollektivtrafiklag 1219/2011

Enligt 4 § i kollektivtrafiklagen är de myndigheter som är ansvariga för vägtrafik skyldiga att bestämma nivån på servicen i kollektivtrafiken inom sitt behörighetsområde. Kommunikationsministeriet bestämmer nivån på servicen i trafiken på riksnivå. När myndigheterna bereder bestämmandet av nivån på

servicen ska de till behövliga delar samarbeta sinsemellan samt med kommunerna och förbunden på landskapsnivå.

Enligt 5 § i kollektivtrafiklagen ansvarar de behöriga myndigheterna för bestämmandet av tjänsterna när det gäller trafik som bedrivs enligt trafikavtalsförordningen. Ansvaret för planeringen av ruttor och tidtabeller i den nämnda trafiken kan bäras av trafikidkarna eller myndigheterna eller delas av dem.

Enligt 6 § i kollektivtrafiklagen ska de behöriga myndigheterna planera kollektivtrafiktjänsterna i första hand som regionala helheter i syfte att åstadkomma ett välfungerande kollektivtrafiknät. När myndigheterna planerar kollektivtrafiken ska de samarbeta med varandra och med andra kommuner.

Enligt 12 § i kollektivtrafiklagen beviljar en regional kommunal myndighet tillstånd för linjebaserad trafik som bedrivs enbart inom dess behörighetsområde.

Enligt 14 § i kollektivtrafiklagen fattar de behöriga myndigheterna beslut om att ordna kollektivtrafiktjänsterna inom sitt behörighetsområde eller inom en del av det i enlighet med trafikavtalsförordningen.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

Samarbetsavtal om sociala tjänster och vårdtjänster

- 1 Besluten som fattats av Björneborgs stads grundskyddsnämnd avser färdtjänst i den mening som avses i lag om service och stöd på grund av handikapp (380/1987), vilket kommunerna ska sörja för att ordna enligt 3 § i nämnda lag.
- 2 Björneborgs stad, Ulvsby stad och Sastmola kommun avtalade genom ett samarbetsavtal om organisering och tillhandahållande av sociala tjänster och vårdtjänster som ingicks den 18 december 2012 om att överföra ansvaret för organiseringen av tjänster inom områdena hälsovård och socialtjänst till Björneborgs stad. Björneborgs stad betecknas i samarbetsavtalet som ansvarig kommun eller principalkommun och Ulvsby stad och Sastmola kommun som avtalande kommuner.
- 3 Genom samarbetsavtalet bildades ett samarbetsområde vars förvaltning organiseras enligt 76 och 77 §§ i kommunallagen 365/1995. Enligt samarbetsavtalet utgör servicesystemet en helhet som den ansvariga kommunen och de avtalande kommunerna utvecklar gemensamt.
- 4 Verksamheten som avses i samarbetsavtalet omfattas både operativt och med avseende på ekonomiska och administrativa bestämmelser av den ansvariga kommunens organisering och förvaltning.

- 5 Ansvar för att organisera service inom samarbetsområdet bärs av Björneborgs stads grundskyddsnämnd som har inrättats som en gemensam nämnd bestående av 18 ledamöter, varav Ulvsby stad utser tre ledamöter, Sastmola kommun två ledamöter och Björneborgs stad resten av ledamöterna.
- 6 Grundskyddsnämnden bär helhetsansvaret för service, servicesystemet och verksamhetens ekonomi. Inom ramen för sitt ansvarsområde ska grundskyddsnämnden godkänna avtal och fatta beslut om service och om de avgifter som ska tas ut.
- 7 Kostnaderna fördelas i enlighet med utnyttjandet av tjänsterna på så sätt att varje kommun bär de faktiska kostnader som uppstår till följd av tjänsterna som tas i anspråk av dess invånare och andra invånare som kommunen ansvarar för.

Regionaltrafik och kontrakt avseende regionaltrafik

- 8 I det område som bildats av kommunerna Harjavalta, Kumo, Nakkila, Björneborg och Ulvsby är Björneborgs stad regional kommunal myndighet i den mening som avses i 12 § i kollektivtrafiklagen.
- 9 I egenskap av regional kommunal myndighet är Björneborgs stad enligt 14 § i kollektivtrafiklagen behörig vägtrafikmyndighet i den mening som avses i trafikavtalsförordningen.
- 10 Björneborgs stad och städerna Harjavalta, Kumo och Ulvsby liksom Nakkila kommun har genom samarbetsavtalet som trädde i kraft den 1 juli 2012 ingått avtal om de uppgifter som åligger den behöriga lokala myndigheten enligt trafikavtalsförordningen och kollektivtrafiklagen.
- 11 Enligt samarbetsavtalet utövar de avtalande kommunerna de ovannämnda uppgifterna enligt 76 och 77 §§ i kommunallagen (365/1995) genom att Björneborgs stad upprättar ett gemensamt organ.
- 12 Kollektivtrafiknämnden i regionen Björneborg fungerar som behörig myndighet för den kollektiva lokaltrafiken i Björneborgs stad och den trafik som bedrivs uteslutande i området som bildats av de avtalande kommunerna. Fem av ledamöterna i kollektivtrafiknämnden har utsetts av Björneborgs stad och de andra avtalande kommunerna har utsett en ledamot var.
- 13 Enligt trafikavtalsförordningen fördelas kostnaderna för de trafik tjänster som lagts ut mellan de avtalande kommunerna på det sätt som kollektivtrafiknämnden beslutar.
- 14 Kollektivtrafiknämnden i regionen Björneborg fungerar enligt samarbetsavtalet som kommunerna ingått inom området Björneborgs stad, städerna Ulvsby, Harjavalta och Kumo samt kommunen Nakkila som gemensam behörig regional myndighet för kollektivtrafik och svarar inför stadsfullmäktige och stadsstyrelsen i Björneborg. Kollektivtrafiknämnden ansvarar för de uppgifter som enligt

trafikavtalsförordningen och kollektivtrafiklagen ligger på de behöriga myndigheterna för kollektivtrafik.

Kortfattad redogörelse för förfarandet och parternas huvudsakliga argument vid den nationella domstolen

Marknadsdomstolen (Finland)

- 15 Marknadsdomstolen (Finland), den instans som först hade att ta ställning i tvisten, konstaterade i sitt beslut att Porin Linjat Oy inte ska anses vara en av Björneborgs stads anknutna enheter i den mening som avses i 10 § i lagen om offentlig upphandling. Domstolen ansåg att det i målet inte styrkts att det förelegat en annan grund enligt lagen om offentlig upphandling för att underlåta att genomföra ett upphandlingsförfarande för kontraktet.
- 16 Enligt Marknadsdomstolens domskäl är Björneborgs stad regional kommunal myndighet i den mening som avses i kollektivtrafiklagen, som beviljar tillstånd för linjebaserad trafik som bedrivs enbart inom dess behörighetsområde som bildats av kommunerna Harjavalta, Kumo, Nakkila, Björneborg och Ulvsby. Porin Linjat Oy har bedrivit linjetrafik inom området för de andra berörda kommunerna på grundval av ett tillstånd för linjebaserad trafik som beviljats av kollektivtrafiknämnden i regionen Björneborg. De andra kommunerna som deltar i arrangemanget hade en företrädare vardera i kollektivtrafiknämnden i regionen Björneborg, men utövade inget inflytande över Porin Linjat Oy. Således kunde avkastningen som Porin Linjat Oy erhöll från driften av kollektivtrafiken i de nämnda kommunerna inte beaktas vid beräkningen av omsättningen, trots att trafiken till viss del hade bedrivits med stöd av beslut som fattats av Björneborgs stads nämnder som utövar inflytande över Porin Linjat Oy.
- 17 Det framgår av Marknadsdomstolens motivering att omsättningen som är hänförlig till Björneborgs stad inte är tillräckligt omfattande för att uppfylla det krav som EU-domstolen ställt upp för att det ska anses vara fråga om en anknuten enhet. Porin Linjat Oy utövar inte den huvudsakliga delen av sin verksamhet gemensamt med en upphandlande myndighet som är ensam aktieägare i bolaget.
- 18 Marknadsdomstolen upphävde den 4 maj 2015 Björneborgs stads grundskyddsnämnds beslut avseende de aktuella transporterna såvitt de däri nämnda optionsperioderna inte hade löpt ut.

Förfarandet vid Högsta förvaltningsdomstolen

- 19 *Björneborgs stad* har överklagat målet till Högsta förvaltningsdomstolen och gjort gällande att Porin Linjat Oy är en av kommunens anknutna enheter.
- 20 Björneborgs stad har gjort gällande att Porin Linjat Oy, som ägs och kontrolleras av kommunen, är ett bolag som sedan år 2009 inte har deltagit i några

upphandlingar avseende trafik i egenskap av anbudsgivare och inte heller annars har uppträtt på en konkurrensutsatt marknad. Porin Linjat Oy uppfyller i egenskap av in house-enhet de förutsättningar som regleras i kollektivtrafiklagen.

- 21 Trafiken som Porin Linjat Oy bedriver är trafik i den mening som avses i trafikavtalsförordningen, som den behöriga myndigheten för kollektivtrafik bedriver internt. Bolaget trafikerar de linjer som kollektivtrafiknämnden har beslutat.
- 22 Städerna Harjavalta, Kumo och Ulvsby samt Nakkila kommun har med stöd av bestämmelser i lag och i samarbetsavtalet överfört utförandet av verksamheten som avser de samarbetande kommunernas kollektivtrafik till Björneborgs stad som är ansvarig kommun. Trafiken som bedrivs inom de nämnda kommunernas område och som Porin Linjat Oy bedriver på uppdrag av Björneborgs stad i egenskap av ansvarig kommun, är en verksamhet som bedrivs av Björneborgs stad, och omsättningen från denna har bolagets erhållit av Björneborgs stad. Mot bakgrund av ovanstående kommer över 90 procent av Porin Linjat Oy:s omsättning från Björneborgs stad och mottagarna av kollektivtrafiktjänsterna.
- 23 *Porin Linjat Oy* har meddelat att de ansluter sig till Björneborgs stads överklagande.
- 24 *Lyttylän Liikenne Oy*, som väckte talan vid Marknadsdomstolen på grund av tilldelningen av kontraktet, har gjort gällande att Porin Linjat Oy inte bedriver den huvudsakliga delen av sin verksamhet gemensamt med Björneborgs stad som äger alla andelar i bolaget, och att Porin Linjat Oy således inte är en anknuten enhet som hör till staden.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 25 Högsta förvaltningsdomstolen har konstaterat att samarbetet mellan kommunerna i regionen Björneborg i syfte att tillhandahålla sociala tjänster och vårdtjänster liksom kollektivtrafiktjänster är baserad på modellen med en ansvarig kommun.
- 26 I målet är det nödvändigt att tolka huruvida man kan utgå från att kontrakt som tilldelas av den ansvariga kommunen inom ramen för ett samarbete mellan kommuner som är utformat efter modellen med ansvariga kommuner, inte omfattas av skyldigheten att inleda ett upphandlingsförfarande om den ansvariga kommunen eller anknutna enheter på kommunernas vägnar förvärvar tjänster för deras invånare inom samarbetsområdet.
- 27 Det är mot bakgrund av EU-domstolens rättspraxis möjligt att urskilja tre konstellationer då en skyldighet att inleda upphandlingsförfarande inte föreligger. För det första om det är fråga om en överföring av befogenheter mellan offentliga organ, för det andra om det är fråga om ett horisontellt samarbete mellan upphandlande myndigheter och för det tredje om det är fråga om tilldelning av ett

kontrakt till ett anknutet företag. Det är nödvändigt att pröva alla dessa synpunkter i förevarande mål.

Samarbete för organisering av sociala tjänster och vårdtjänster

- 28 Det är i första hand nödvändigt att begära förhandsavgörande i målet av den anledningen att det inte står klart huruvida ett samarbete mellan kommuner för organisering av sociala tjänster och vårdtjänster enligt modellen med ansvariga kommuner är att anse som en överföring av befogenheter som inte omfattas av bestämmelserna om offentlig upphandling, som ett horisontellt samarbete som inte omfattas av upphandlingsplikten eller som ett annat, tredje fall.
- 29 Högsta förvaltningsdomstolen anser att det finns ett behov av att tolka huruvida ett arrangemang som baseras på ett samarbetsavtal om sociala tjänster och vårdtjänster uppfyller förutsättningarna för en överföring av befogenheter som inte omfattas av tillämpningsområdet för 2004 års direktiv om offentlig upphandling. Det behöver tolkas huruvida förutsättningarna för en överföring av befogenheter som definieras i målet C-51/15, Remondis, är uppfyllda genom att det offentliga organ som blivit ansvarigt även utövar dessa befogenheter självständigt och på eget ansvar även om det är fråga om ett arrangemang av den art som är aktuell i förevarande mål och är grundat på avtal mellan kommunerna, där de andra kommunerna har överfört ansvaret för organisering av lagstadgad service till den ansvariga kommunen.
- 30 Det kan även vara öppet för tolkning huruvida kommunernas reglering genom ett samarbetsavtal om sociala tjänster och vårdtjänster som ingåtts av kommunerna uppfyller kriterierna för ett tillåtet samarbete mellan upphandlande myndigheter. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens uppfattning är det möjligt att det aktuella arrangemanget uppfyller förutsättningarna för ett sådant samarbete. Det lagstadgade ansvaret för organisering av service, här för organisering av färdtjänst för personer med funktionshinder, kvarstår hos varje avtalande kommun även om ansvaret överförs genom ett arrangemang mellan kommunerna enligt modellen med ansvariga kommuner. Det är fråga om offentlig serviceverksamhet vars organisering är en lagstadgad skyldighet för alla kommuner som deltar i arrangemanget.
- 31 Om det aktuella samarbetsavtalet ska anses utgöra överföring av befogenheter som inte omfattas av tillämpningsområdet för 2004 års direktiv om offentlig upphandling, är det fortfarande oklart huruvida det offentliga organ som befogenheterna överförs till ska anses som upphandlande myndighet och huruvida denna i sin ställning som ansvarig kommun kan tilldela de aktuella kontrakten avseende tjänster till anknutna enheter utan upphandling även i den utsträckning som tilldelningen av tjänstekontrakten, om institutet ansvarig kommun inte hade funnits, hade varit en uppgift som låg på de kommuner som överfört befogenheterna.

- 32 För det fall att det är fråga om ett horisontellt samarbete mellan upphandlande myndigheter som inte omfattas av upphandlingsplikten är det fortfarande oklart huruvida den kommunen som innehar ställningen som ansvarig kommun vid organisationen av tjänster för de andra upphandlande myndigheterna som deltar i samarbetet kan använda sig av en anknuten enhet eller om bestämmelserna om offentlig upphandling i sådana fall blir tillämpliga och anbudsinfordran ska ske.
- 33 Såvitt Högsta förvaltningsdomstolen kan bedöma behandlade domen C-51/15, Remondis, inte uttryckligen frågan huruvida åtgärder som följer efter en överföring av befogenheter omfattas av skyldigheten att begära in anbud enligt bestämmelserna om offentlig upphandling.
- 34 Såvitt det är fråga om en överföring av befogenheter kan man enligt Högsta domstolens uppfattning förstå det offentliga organ som befogenheterna överförs till, det vill säga Björneborgs stad, som upphandlande myndighet för de aktuella transporttjänsterna, som utan upphandling kan tilldela kontrakten avseende transport till en anknuten enhet för hela samarbetsområdet.
- 35 Om det däremot är fråga om ett tillåtet horisontellt samarbete kan enligt Högsta förvaltningsdomstolens uppfattning de andra kommunerna i samarbetsområdet tilldela Björneborgs stad de ovannämnda transporterna utan anbudsinfordran, i den utsträckning som Björneborgs stad har upphandlat dessa för sig själv och de andra kommunerna eller genomför dem internt. Det är däremot fortfarande oklart huruvida en upphandlande myndighet som deltar i samarbetet kan tilldela tjänsteavtalen utan anbudsinfordran till en enhet som är anknuten till en annan upphandlande myndighet som deltar i samarbetet, om man beaktar att samarbetet inte får medföra att en privat tjänsteleverantör gynnas i förhållande till sina konkurrenter.

Samarbete i samband med regionaltrafiken och ställning som anknuten enhet

- 36 Björneborgs stad har inte genomfört färdtjänst för personer med funktionshinder internt, utan har i stället genomfört transporterna genom Porin Linjat Oy, som rättsligt är en separat enhet skild från staden och en egen juridisk person och vars enda ägare är staden.
- 37 Björneborgs stad är behörig myndighet i den mening som avses i trafikavtalsförordningen och kollektivtrafiklagen. Samarbetsavtalet om kollektivtrafik som ingicks mellan Björneborgs stad, städerna Harjavalta, Kumo och Ulvsby samt Nakkila kommun reglerade Björneborgs stads ställning som ansvarig kommun och stadens uppgifter.
- 38 De andra kommunerna inom det ovannämnda behörighetsområdet har inget inflytande över Porin Linjat Oy, eftersom de berörda kommunerna inte äger några aktier i bolaget och inte heller på något annat sätt kan utöva inflytande över bolagets beslutsfattande. Således är uppfattningen att Porin Linjat Oy är en

gemensam anknuten enhet som hör till kommunernas behörighetsområde ogrundad.

- 39 Bolaget kan anses som en anknuten enhet i förhållande till Björneborgs stad med avseende på kontrollkriteriet, men det är emellertid oklart om förutsättningen att verksamheten ska vara hänförlig till staden är uppfyllt, liksom frågan i vilken utsträckning som Porin Linjat Oy:s verksamhet ska beaktas vid beräkningen av den omsättning som är hänförlig till Björneborgs stad.
- 40 Högsta förvaltningsdomstolen har övervägt huruvida Björneborgs stad på grund av dess ställning som behörig myndighet för kollektivtrafiken och ansvarig kommun ska anses vara en upphandlande myndighet, eftersom den i syfte att organisera regionaltrafiken inom dess behörighetsområde tilldelar kontrakt avseende tjänster. Björneborgs stad tilldelar emellertid även kontrakt avseende tjänster på uppdrag av andra kommuner, som bär en del av kostnaderna för nämnda kontrakt. Såvitt Björneborgs stad med avseende på den samlade regionaltrafiken ska anses vara upphandlande myndighet måste omsättningen från denna trafik enligt Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) beaktas i sin helhet i den del av Porin Linjat Oy:s omsättning som är hänförlig till Björneborgs stad.
- 41 Porin Linjat Oy är enligt uppgift från Björneborgs stad ett internt företag i den mening som avses i trafikavtalsförordningen, som sedan år 2009 inte har deltagit i upphandlingar avseende trafik. Såvitt regionaltrafiken som bedrivs av Porin Linjat Oy vid beräkningen av den omsättning som är hänförlig till Björneborgs stad inte ska beaktas, leder det till att Porin Linjat Oy antagligen inte kan uppnå en tillräcklig omsättning för att uppfylla förutsättningarna för att bolaget ska anses vara ett anknutet organ i förhållande till Björneborgs stad.
- 42 Såvitt Högsta förvaltningsdomstolen känner till återfinns i EU-domstolens praxis inga domar där domstolen tagit ställning till vart en verksamhet som genomförs av en enhet som kontrolleras av en upphandlande myndighet ska hänföras i en konstellation som den i förevarande fall.