

**Zaak C-436/20**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

16 september 2020

**Verwijzende rechter:**

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (hoogste rechterlijke instantie van de autonome regio Valencia, Spanje)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

3 september 2020

**Verzoekende partij:**

Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE)

**Verwerende partij:**

Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas

---

**Voorwerp van het hoofdgeding**

Het hoofdgeding heeft betrekking op de rechtmatigheid van een regeling van de Comunidad Valenciana (autonome regio Valencia, Spanje) die aanbestedende diensten de mogelijkheid biedt om voor de verrichting van sociale diensten aan personen gebruik te maken van overeenkomsten met private non-profitorganisaties zonder de procedures te volgen waarin de Unieregeling betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten voorziet.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing**

„Verzoek om een prejudiciële beslissing tot uitlegging – Artikel 267 VWEU – Overheidsopdrachten – Artikelen 49 en 56 VWEU – Richtlijn 2014/24/EU – Richtlijn 2006/123/EG – Nationale wettelijke regeling die aanbestedende diensten de mogelijkheid biedt om voor de verrichting van sociale diensten aan personen

gebruik te maken van overeenkomsten met private non-profitorganisaties zonder de procedures te volgen waarin de Unieregeling betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten voorziet”

### Prejudiciële vragen

1) Moeten artikel 49 VWEU en de artikelen 76 en 77 van richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 (gelezen in samenhang met artikel 74 en bijlage [XIV] ervan) aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die aanbestedende diensten de mogelijkheid biedt om gebruik te maken van overeenkomsten met private non-profitorganisaties (niet alleen vrijwilligersorganisaties) voor de verrichting van **allerhande** sociale diensten aan personen **tegen vergoeding van de kosten**, zonder de procedures te volgen waarin de richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten voorziet en ongeacht de geraamde waarde van de opdracht, door dergelijke afspraken eenvoudigweg als niet-contractueel aan te merken?

2) Indien het antwoord ontkennend luidt en dergelijke afspraken derhalve toegestaan zijn, moeten artikel 49 VWEU en de artikelen 76 en 77 van de richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten (gelezen in samenhang met artikel 74 en bijlage [XIV] ervan) dan aldus worden uitgelegd dat zij aanbestedende diensten de mogelijkheid bieden om gebruik te maken van overeenkomsten met private non-profitorganisaties (niet alleen vrijwilligersorganisaties) voor de verrichting van **allerhande** sociale diensten aan personen tegen vergoeding van de kosten, zonder de procedures te volgen waarin de richtlijn voorziet en ongeacht de geraamde waarde van de opdracht, door dergelijke afspraken eenvoudigweg als niet-contractueel aan te merken, wanneer bovendien de in artikel 77 van die richtlijn vastgestelde eisen niet uitdrukkelijk zijn opgenomen in die nationale regeling, maar daarin wordt verwezen naar latere uitvoeringsregelgeving zonder dat uitdrukkelijk is bepaald dat een van de vereisten waaraan die latere regelgeving moet voldoen, erin bestaat dat de in artikel 77 van die richtlijn vastgestelde eisen uitdrukkelijk moeten worden opgenomen?

3) Indien het antwoord ontkennend luidt en die situatie derhalve toegestaan is, moeten de artikelen 49 en 56 VWEU en de artikelen 76 en 77 van de richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten (gelezen in samenhang met artikel 74 en bijlage XIV ervan) en artikel 15, lid 2, van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt dan aldus worden uitgelegd dat zij aanbestedende diensten de mogelijkheid bieden om als een van de criteria voor de selectie van de non-profitorganisatie (niet alleen vrijwilligersorganisaties) waarmee overeenkomsten zullen worden gesloten voor de verrichting van **allerhande** sociale diensten aan personen (die verder gaan dan de in artikel 2, lid 2, onder j), van laatstgenoemde richtlijn bedoelde diensten), het criterium te hanteren dat de organisatie is gevestigd *op de plaats waar de diensten zullen worden verricht*?

## **Rechtspraak en aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Artikelen 49 en 56 VWEU

Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van richtlijn 2004/18/EG (PB 2014, L 94, blz. 65): artikelen 76 en 77 (gelezen in samenhang met artikel 74 en bijlage XIV)

Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376, blz. 36): artikel 15, lid 2

Arrest van het Hof van Justitie van 19 december 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e.a. (C-159/11, EU:C:2012:817)

Arrest van het Hof van Justitie van 13 juni 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385)

Arrest van het Hof van Justitie van 19 juni 2014, Centro Hospitalar de Setúbal en SUCH (C-574/12, EU:C:2014:2004)

Arrest van het Hof van Justitie van 28 januari 2016, Casta e.a. (C-50/14, EU:C:2016:56)

## **Rechtspraak en aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana (wet 5/1997 van 25 juni 1997 tot regeling van het stelsel van sociale diensten in de autonome regio Valencia) (BOE nr. 192 van 12 augustus 1997, blz. 24405) (wet van de autonome regio Valencia): artikelen 44 bis, 53, 56, 62, 63, 64, 66, 67 en 68 [gewijzigd bij Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (wet 13/2016 van 29 december 2016 houdende maatregelen op het gebied van belastingen, administratief en financieel beheer en de organisatie van het bestuur van de autonome regio Valencia) (BOE nr. 34 van 9 februari 2017, blz. 8694)]

Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana (wet 3/2019 van 18 februari 2019 betreffende inclusieve sociale diensten van de autonome regio Valencia) (BOE nr. 61 van 12 maart 2019, blz. 23249) (wet van de autonome regio Valencia): artikelen 87, 88 en 92

Decreto 181/2017, de 17 de noviembre, 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 (besluit 181/2017 van 17 november 2017 van de raad [van de autonome regio Valencia] tot verdere

uitwerking van de gecoördineerde actie voor de verrichting van sociale diensten in de autonome regio Valencia door organisaties voor sociale bijstand) (DOGV nr. 8197 van 23 december 2017, blz. 48245).

### **Korte beschrijving van de feiten en het hoofdgeding**

- 1 Op grond van de bevoegdheden die de Spaanse grondwet haar verleent op het gebied van sociale diensten heeft de autonome regio Valencia wet 5/1997 van 25 juni 1997 tot regeling van het stelsel van sociale diensten in de autonome regio Valencia (hierna: „wet 5/1997”) vastgesteld. Deze wet is verder uitgewerkt bij besluit 181/2017 van 17 november 2017 van de raad [van de autonome regio Valencia] tot uitwerking van de gecoördineerde actie voor de verrichting van sociale diensten in de autonome regio Valencia (hierna: „besluit 181/2017”). Wet 5/1997 is ingetrokken bij wet 3/2019 van 18 februari 2019 betreffende inclusieve sociale diensten van de autonome regio Valencia (hierna: „wet 3/2019”). Overeenkomstig deze wet blijft besluit 181/2017 van kracht.
- 2 De Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (nationale vereniging van thuiszorgverleners, Spanje; hierna „ASADE”) heeft bij de verwijzende rechter bestuursrechtelijk beroep ingesteld tegen besluit 181/2017. In dat beroep vordert de ASADE niet alleen dat besluit 181/2017 van rechtswege nietig wordt verklaard maar ook dat artikel 44 bis, onder c), artikel 53, artikel 56, lid 2, en titel VI van wet 5/1997 niet-toepasselijk worden verklaard.
- 3 In haar beroep beroept de ASADE zich tevens op artikel 267 VWEU en verzoekt de verwijzende rechter om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie met betrekking tot de verenigbaarheid van wet 5/1997 met artikel 49 VWEU, artikel 77 van richtlijn 2014/24/EU en artikel 15, lid 2, van richtlijn 2006/123/EG. Na de ASADE en de andere partij in de procedure, de Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Comunidad Valenciana (departement van de autonome regio Valencia voor gelijkheid en inclusiviteitsbeleid), te hebben gehoord, heeft de verwijzende rechter de drie prejudiciële vragen die het voorwerp van het hier samengevatte verzoek om een prejudiciële verwijzing vormen, voorgelegd aan het Hof van Justitie.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 4 De ASADE betoogt dat besluit 181/2017, waarbij de bij wet 5/1997 geregelde gecoördineerde actie verder wordt uitgewerkt, entiteiten met winstoogmerk uitsluit van de mogelijkheid om openbare diensten te verrichten via een gecoördineerde actie en non-profitorganisaties (niet alleen vrijwilligersorganisaties) toestaat om tegen vergoeding openbare diensten te verrichten zonder dat zij een transparante en competitieve procedure hoeven te doorlopen waarbij gelijke behandeling wordt gewaarborgd. Volgens de ASADE is dit in strijd met artikel 49 VWEU (vrijheid van vestiging), met richtlijn 2014/24/EU, wegens het niet in acht nemen van het beginsel van gelijke

behandeling van marktdeelnemers, en met artikel 15, lid 2, van richtlijn 2006/123/EG.

- 5 De ASADE stelt dat de vrijheid van vestiging wordt beperkt en dat die beperking niet gerechtvaardigd is om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid of om dwingende redenen van algemeen belang. Bovendien zijn de in het arrest Centro Hospitalar de Setúbal en SUCH en het arrest Casta e.a. vastgestelde uitzonderingen op de regel volgens haar niet van toepassing, aangezien de regeling van de autonome regio Valencia zich niet beperkt tot gezondheidszorg en sociale zekerheid, maar zich uitstrekt tot elke vorm van sociale diensten en bovendien van toepassing is op non-profitorganisaties (en niet alleen op vrijwilligersorganisaties).
- 6 Tot slot merkt de ASADE op dat de intrekking van wet 5/1997 bij wet 3/2019 de situatie op geen enkele wijze heeft gewijzigd, daar het systeem van gecoördineerde actie in laatstgenoemde wet is overgenomen met kleine wijzigingen en de overeenkomsten inzake gecoördineerde actie voorbehouden blijven aan non-profitorganisaties (en niet alleen aan vrijwilligersorganisaties).
- 7 De Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas is van mening dat zowel wet 5/1997 als besluit 181/2017 in overeenstemming is met richtlijnen 2014/24/EU en 2006/123/EG. Dit departement voert aan dat het Hof van Justitie op grond van het eerst in het VEU en thans in het VWEU vervatte solidariteitsbeginsel reeds uitzonderingen op het beginsel van vrije mededinging heeft toegestaan voor in het kader van het socialezekerheidsstelsel gesloten overeenkomsten ten gunste van non-profitorganisaties, daar sociale en gezondheidsdiensten een aantal kenmerken hebben die een gedifferentieerde behandeling vereisen wat de voorschriften inzake de plaatsing van overheidsopdrachten betreft. In dit verband verwijst deze partij naar de overwegingen 6, 7 en 114 van richtlijn 2014/24/EU en naar artikel 77 van diezelfde richtlijn, waarin wordt bepaald dat overeenkomsten op het gebied van sociale en culturele diensten en gezondheidsdiensten kunnen worden voorbehouden aan bepaalde organisaties.
- 8 De Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas wijst erop dat beheer via gecoördineerde actie een alternatief voor direct en indirect beheer van niet-economische openbare diensten is waarbij die diensten worden verricht door non-profitorganisaties die als tegenprestatie een vergoeding van de door hen gemaakte kosten ontvangen (die geen winst mag omvatten), uitgaande van het beginsel van begrotingsefficiëntie. Ook vormt gecoördineerde actie geen inbreuk op richtlijn 2006/123/EG, aangezien die richtlijn niet van toepassing is op niet-economische diensten van algemeen belang of op sociale diensten betreffende sociale huisvesting, kinderopvang en ondersteuning van gezinnen of personen in permanente of tijdelijke nood, die worden verleend door de staat of door liefdadigheidsinstellingen die als zodanig door de staat zijn erkend.

- 9 Tot slot is de Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas van mening dat het verzoek om een prejudiciële beslissing ongegrond is omdat wet 5/1997 bij wet 3/2019 is ingetrokken.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 10 De verwijzende rechter merkt op dat in het licht van de rechtspraak van het Hof van Justitie, met name het arrest Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce en het arrest Piepenbrock, het begrip „overeenkomst onder bezwarende titel” ook betrekking heeft op overeenkomsten waarvoor de afgesproken vergoeding beperkt blijft tot de vergoeding van de kosten die zijn gemaakt om de overeengekomen dienst te verrichten. Om die reden vraagt de verwijzende rechter zich af of de in artikel 44 bis, lid 1, onder c), artikel 53, artikel 56, lid 2, en titel VI van wet 5/1997 neergelegde regeling inzake gecoördineerde actie verenigbaar is met het Unierecht en inzonderheid met de artikelen 49 en 56 VWEU, de artikelen 76 en 77 van richtlijn 2014/24/EU (gelezen in samenhang met artikel 74 en bijlage [XIV] ervan) en artikel 15, lid 2, van richtlijn 2006/123/EG.
- 11 De verwijzende rechter acht de beantwoording van zijn vragen over de verenigbaarheid van de regeling inzake gecoördineerde actie met het Unierecht door het Hof van Justitie noodzakelijk omdat de door hem vast te stellen beslissing over de door de ASADE gevorderde nietigverklaring van besluit 181/2017 daarvan afhangt.
- 12 De verwijzende rechter merkt op dat het feit dat wet 5/1997 is ingetrokken bij wet 3/2019 niets afdoet aan het belang dat hij heeft bij de aan het Hof gevraagde uitlegging, aangezien de nieuwe wet de regeling inzake gecoördineerde actie voor de verrichting van sociale diensten niet wezenlijk heeft gewijzigd en de litigieuze bestuursrechtelijke bepaling (besluit 181/2017) moet worden geanalyseerd uitgaande van de vraag of de wet die door dat besluit verder wordt uitgewerkt (wet 5/1997), rechtmatig is.