

Zaak C-676/20

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:

11 december 2020

Verwijzende rechter:

Tribunal Superior de Justicia de Aragón (hoogste rechterlijke instantie van de autonome regio Aragón, Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

23 november 2020

Verzoekende partij:

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

Verwerende partij:

Consejería de Sanidad de la Diputación General de Aragón

Voorwerp van het hoofdgeding

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

Prejudiciële vragen

- 1) Is een nationale regeling die aanbestedende diensten de mogelijkheid biedt om gebruik te maken van overeenkomsten met particuliere 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 richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten voorziet, ongeacht de geraamde waarde van de opdracht, door dergelijke afspraken eenvoudigweg als niet-contractueel aan te merken, verenigbaar met het Unierecht – artikel 49 VWEU en de artikelen 76 en 77 van richtlijn 2014/24 (gelezen in samenhang met artikel 74 en bijlage XIV ervan)?
- 2) Is een nationale regeling die voor de verrichting van sociale of gezondheidsdiensten van algemeen belang de mogelijkheid biedt om de regeling betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten te omzeilen door de methode van de gecoördineerde actie toe te passen, in aanvulling op of ter vervanging van beheer met eigen middelen – niet omdat die methode het meest geschikt is om de adequate verrichting van de dienst te waarborgen, maar om concrete doelstellingen van sociaal beleid te verwezenlijken, die gevolgen hebben voor de wijze waarop de dienst moet worden verricht of waarvan de verwezenlijking aan de opdrachtnemer wordt opgelegd als selectiecriteria –, ook al blijven de beginselen van bekendmaking, mededinging en transparantie van toepassing, verenigbaar met het Unierecht – 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)?
- 3) Indien het antwoord bevestigend luidt, is dan het exclusief en uitsluitend voorbehouden van deze werkwijze aan non-profitorganisaties (niet alleen vrijwilligersorganisaties), ook al worden de beginselen van transparantie en bekendmaking in acht genomen, verenigbaar met het Unierecht – de hierboven reeds aangehaalde voorschriften alsmede artikel 15, lid 2, onder b), van richtlijn 2006/123/EG van het Parlement en de Raad van 12 december betreffende diensten op de interne markt?
- 4) Moet, gelet op artikel 15, lid 2, onder b), van dienstenrichtlijn [2006/123/EG], het aan aanbestedende diensten verlenen van de discretionaire bevoegdheid om de methode van de gecoördineerde actie te gebruiken om non-profitorganisaties te belasten met het beheer van sociale en gezondheidsdiensten, aldus worden uitgelegd dat de toegang tot [de

verrichting van] die diensten daarmee afhankelijk wordt gesteld van het bezitten van een bepaalde rechtsvorm? Indien het antwoord op deze vraag bevestigend luidt, is een nationale regeling als die in casu aan de orde, in het kader waarvan de lidstaat de Commissie niet in kennis heeft gesteld van het vereiste betreffende de rechtsvorm, dan geldig volgens artikel 15, lid 7, van de dienstenrichtlijn?

- 5) Indien het antwoord op alle voorgaande vragen bevestigend luidt, moeten de artikelen 49 en 56 VWEU, de artikelen 76 en 77 van richtlijn [2014/24/EU] 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 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 een 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 in de plaats of het geografische gebied waar de dienst zal worden verricht?*

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): overwegingen 6 en 114 en 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, leden 2 en 7

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

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

Arrest van het Hof van 11 december 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” e.a. (C-113/13, EU:C:2014:2440)

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

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Nationaal niveau

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (wet 9/2017 van 8 november 2017 inzake overheidsopdrachten, tot omzetting van de richtlijnen 2014/23/EU en 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 in het Spaanse recht; hierna: „nationale wet 9/2017”): preambule, artikel 11, lid 6, en aanvullende bepalingen 47 tot en met 49

Niveau van de autonome regio

Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (organieke wet 5/2007 van 20 april 2007 tot hervorming van het autonomiestatuut van Aragon): artikel 71, punten 34 en 55, en artikel 73

Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario (wet 11/2016 van 15 december 2016 inzake gecoördineerde actie voor de verrichting van sociale en gezondheidsdiensten aan personen; hierna: „regionale wet 11/2016”): preambule, artikelen 2 tot en met 6, vierde aanvullende bepaling en tweede slotbepaling

Decreto 62/2017, de 11 de abril, del Gobierno de Aragón, sobre acuerdos de acción concertada de servicios sanitarios y convenios de vinculación con entidades públicas y entidades sin ánimo de lucro (besluit 62/2017 van de regering van Aragon van 11 april 2017 betreffende overeenkomsten inzake gecoördineerde actie op het gebied van gezondheidsdiensten en samenwerkingsovereenkomsten tussen overheidslichamen en non-profitorganisaties; hierna: „regionaal besluit 62/2017”): artikelen 1, 3, 4, 6, 7 en 9 tot en met 13, eerste en tweede aanvullende bepaling en enige overgangsbepaling

Orden SAN/1221/2017, de 21 de julio, por la que se establecen los precios y tarifas máximas aplicables en la prestación de servicios sanitarios con medios ajenos al Sistema de Salud de Aragón (verordening SAN/1221/2017 van 21 juli 2017 tot vaststelling van maximumprijzen en -tarieven voor de verrichting van gezondheidsdiensten met andere middelen dan die van het gezondheidszorgstelsel van Aragon; hierna: „regionale verordening SAN/1221/2017”): artikel 2

Orden del Consejero de Sanidad por la que se aprueba el expediente relativo al acuerdo de acción concertada para la atención en dispositivos asistenciales de carácter residencial para enfermos de SIDA en la Comunidad Autónoma de Aragón, de 21 de agosto de 2017 (verordening van de minister van Volksgezondheid van de autonome regio Aragon van 21 augustus 2017 tot goedkeuring van het dossier betreffende de overeenkomst inzake gecoördineerde actie voor de verlening van bijstand in opvangvoorzieningen voor aidspatiënten in

de autonome regio Aragon; hierna: „regionale verordening inzake bijstand aan aidspatiënten”)

Korte beschrijving van de feiten en het hoofdgeding

Samenvatting van het wettelijk kader

- 1 Op grond van de bevoegdheden die de Spaanse grondwet haar verleent op het gebied van sociale bijstand en de bevoegdheden waarover zij krachtens het autonomiestatuut beschikt op het gebied van met name sociaal, volksgezondheids- en onderwijsbeleid heeft de autonome regio Aragon regionale wet 11/2016 vastgesteld, die is uitgevoerd bij regionaal besluit 62/2017. In deze handelingen is in wezen de methode van de gecoördineerde actie voor de verrichting van sociale en gezondheidsdiensten aan personen vastgesteld en geregeld, waarbij de sluiting van overeenkomsten inzake gecoördineerde actie wordt voorbehouden aan overheidslichamen en particuliere non-profitorganisaties (met uitsluiting, bijgevolg, van entiteiten met winstoogmerk). Dit regelgevingskader werd aangevuld met regionale verordening SAN/1221/2017, waarbij de tarieven voor de verrichting van gezondheidsdiensten met middelen van derden werden vastgesteld.
- 2 Op basis van de hierboven beschreven regeling is de regionale verordening inzake bijstand aan aidspatiënten vastgesteld, die in de onderhavige procedure rechtstreeks wordt bestreden.
- 3 Opgemerkt zij dat alle voornoemde regelgeving van de autonome regio is vastgesteld op een eerder tijdstip dan nationale wet 9/2017, die de plaatsing van overheidsopdrachten in Spanje – een gebied waarop de Staat exclusief bevoegd is – regelt en onder andere richtlijn 2014/24 omzet in Spaans recht.

Hoofdgeding

- 4 In oktober 2017 heeft de Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (nationale vereniging van thuiszorgverleners, Spanje; hierna: „ASADE”) bij de verwijzende rechter bestuursrechtelijk beroep ingesteld tegen de regionale verordening inzake bijstand aan aidspatiënten. Met dat beroep heeft ASADE verzocht om nietigverklaring van niet alleen die verordening, maar ook regionale verordening SAN/1221/2017 en regionaal besluit 62/2017, alsook om indiening bij het Hof van een verzoek om een prejudiciële uitleggingsbeslissing over de verenigbaarheid van regionale wet 11/2016, met name artikel 2 ervan, en voornoemd regionaal besluit 62/2017 met artikel 49 VWEU, artikel 77 van richtlijn 2014/24 en artikel 15, lid 2, van richtlijn 2006/123.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 5 Verzoekster, ASADE, stelt dat het noodzakelijk is het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van regionale wet 11/2016 en regionaal besluit 62/2017, aangezien de regionale regeling zich niet kan onttrekken aan de toepassing van het recht inzake overheidsopdrachten. De regionale regeling voorziet in dezelfde aanbestedingsprocedures voor overheidsopdrachten voor diensten, die echter uitsluitend openstaan voor non-profitorganisaties, waardoor de regeling in strijd is met artikel 49 VWEU en artikel 15 van richtlijn 2006/123. Volgens de rechtspraak van het Hof [arrest Centro Hospitalar de Setúbal en SUCH (C-574/12) en arrest CASTA e.a. (C-50/14)] is een beperking van de vrijheid van vestiging door bepaalde activiteiten open te stellen voor uitsluitend ondernemers met een bepaalde rechtsvorm, zoals non-profitorganisaties, slechts toegestaan indien er bepaalde uitzonderingsgronden van toepassing zijn die verband houden met de beginselen van solidariteit en kostenefficiëntie. ASADE betoogt dat de rechtspraak van het Hof enkel de mogelijkheid erkent om opdrachten rechtstreeks te gunnen aan vrijwilligersorganisaties, maar dat die uitzondering in de litigieuze regionale regeling niet alleen wordt toegepast op vrijwilligersorganisaties doch ook op non-profitorganisaties, waardoor de mogelijkheid om beperkingen op te leggen is verruimd. De litigieuze regionale regeling stelt het criterium van kostenefficiëntie buiten werking, omdat regionale verordening SAN/1221/2017 voorziet in dezelfde diensttarieven voor non-profitorganisaties en entiteiten met winstoogmerk waaraan de opdracht volgens het recht inzake overheidsopdrachten wordt gegund, en die tarieven gelden voor alle vormen van diensten die met middelen van derden worden verricht, zonder onderscheid tussen gecoördineerde actie en indirect beheer.

- 6 De Consejería de Sanidad [de la Diputación General de Aragón] (ministerie van Volksgezondheid van de autonome regio Aragon, Spanje) voert aan dat de autonome regio's, waaronder de autonome regio Aragon, in overeenstemming met het bepaalde in de artikelen 14 en 106 VWEU, protocol 26 bij het Verdrag en overweging 114 van richtlijn 2014/24, wetgeving op dit gebied hebben vastgesteld uit hoofde van hun bevoegdheid om sociale diensten van algemeen belang te organiseren en daarbij hebben gekozen voor verschillende vormen van beheer van dit soort diensten, waarbij handelsvennootschappen voor het beheer van die diensten in aanmerking komen via de formule van indirect beheer. Bijgevolg kan niet worden geconcludeerd dat andere entiteiten dan non-profitorganisaties van het beheer van dit soort diensten zijn uitgesloten. Het is niet regionale wet 11/2016 die een derde formule voor het beheer van diensten van algemeen belang in het leven heeft geroepen, maar richtlijn 2014/24, en de autonome regio Aragon heeft die mogelijkheid omgezet in de regionale rechtsorde. De regeling inzake gecoördineerde actie is niet in strijd met het recht inzake overheidsopdrachten omdat gecoördineerde actie niet kan worden gelijkgesteld met een overeenkomst; gaat het hier om twee verschillende formules. De Consejería de Sanidad betoogt dat er geen sprake is van schending van de vrijheid van vestiging of van de vrijheid van dienstverrichting en is van mening dat het voorbehouden van de uitoefening van de gecoördineerde actie op het gebied van gezondheidszorg, met

name voor het beheer van opvangvoorzieningen voor aidspatiënten, in overeenstemming is met het Unierecht. Dat voorbehouden van de dienst wordt voldoende gerechtvaardigd door de Unierechtelijke beginselen van universaliteit en solidariteit en door redenen van kostenefficiëntie en geschiktheid, aangezien op die manier kan worden gewaarborgd dat deze dienst van algemeen belang onder economisch evenwichtige voorwaarden wordt verricht door organisaties die in wezen zijn opgericht om het algemeen belang te dienen, conform de Unierechtspraak.

Korte weergave van de motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Juridische problematiek

- 7 De verwijzende rechter merkt in de eerste plaats op dat het begrip „overeenkomst onder bezwarende titel” in het licht van de rechtspraak van het Hof, met name het arrest Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce (C-159/11) en het arrest Piepenbrock (C-386/11), 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. Voorts kan een overeenkomst, zoals het Hof heeft verklaard in de arresten CASTA e.a. (C-50/14) en Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” e.a. (C-113/13), niet worden uitgesloten van het begrip „overheidsopdracht” op de enkele grond dat de vergoeding ervan beperkt blijft tot de vergoeding van de kosten die zijn gemaakt om de afgesproken dienst te verrichten of dat die overeenkomst is gesloten met een non-profitorganisatie. De verwijzende rechter herinnert eraan dat het Hof in het arrest CASTA e.a. (C-50/14) heeft verklaard dat de rechtstreekse gunning van een dienst aan een vrijwilligersorganisatie, zonder bekendmaking, in overeenstemming is met het Unierecht mits het besluit voldoet aan het criterium van kostenefficiëntie en de gunning bijdraagt tot de verwezenlijking van een sociale doelstelling en doelstellingen van solidariteit.
- 8 De verwijzende rechter merkt evenwel op dat ofschoon overweging 114 en de artikelen 76 en 77 van richtlijn 2014/24 uitgaan van een algemene regel dat de voorschriften voor het plaatsen van overheidsopdrachten van toepassing zijn, zij de lidstaten een hoge mate van vrijheid bieden om sociale en gezondheidsdiensten van algemeen belang zelf te verrichten of de wijze waarop die diensten worden verricht te organiseren, waarbij zij die opdrachten mogen voorbehouden (artikel 77) en zelfs rechtstreeks mogen gunnen, zoals kan worden opgemaakt uit de laatste alinea van overweging 114, waarin voorbeelden worden gegeven van formules of organisatiemethoden die niet zijn gebaseerd op openbare aanbesteding.
- 9 De verwijzende rechter concludeert daarom dat richtlijn 2014/24 de lidstaten de vrijheid verleent om dit soort diensten zelf te verrichten, zonder een openbare aanbesteding uit te schrijven, zij het wel in ruime zin, dat wil zeggen zonder te

discrimineren tussen entiteiten die wél en entiteiten die niet op de markt actief zijn of tussen entiteiten met en entiteiten zonder winstoogmerk, en dat het Hof zich in zijn rechtspraak slechts bij wijze van uitzondering heeft uitgesproken ten gunste van de mogelijkheid van rechtstreekse gunning, zonder bekendmaking, van bepaalde soorten diensten aan vrijwilligersorganisaties, namelijk wanneer het besluit wordt gerechtvaardigd door redenen van kostenefficiëntie en er doelstellingen van solidariteit en een sociale doelstelling worden nagestreefd.

- 10 Wat de litigieuze regionale wet 11/2016 betreft, vermeldt de verwijzende rechter dat gecoördineerde actie volgens die wet een mogelijke vorm van beheer van sociale en gezondheidsdiensten is, naast rechtstreeks beheer met eigen middelen en indirect beheer middels aanbesteding (artikel 2). Overheden kunnen dit soort diensten verrichten op elk van die drie manieren. Gecoördineerde actie wordt gedefinieerd als een organisatorisch instrument van niet-contractuele aard (artikel 3) en is een formule die subsidiair is aan rechtstreeks beheer met eigen middelen van de diensten die overheden rechtstreeks dienen te verrichten (vierde aanvullende bepaling).
- 11 Volgens de verwijzende rechter kan uit de gezamenlijke lezing van de hierboven aangehaalde bepalingen en artikel 5, leden 2 en 4, van regionale wet 11/2016 worden afgeleid dat het gebruik door de overheid van gecoördineerde actie, een formule die subsidiair is aan rechtstreeks beheer met eigen middelen, niet wordt bepaald door het specifieke of bijzondere karakter van de te verrichten diensten (de wet laat de conclusie toe dat elk van de drie vormen geschikt is voor een adequate verrichting van dit soort diensten), maar veeleer door de doelstelling die met dat gebruik wordt nagestreefd en die wordt gerechtvaardigd door de [aard van de] entiteit die de dienst zal verrichten. Bedacht moet worden dat in artikel 5, lid 2, van die wet drie situaties worden onderscheiden waarin die methode kan worden toegepast en dat het gebruik ervan derhalve niet noodzakelijkerwijs hoeft te worden gerechtvaardigd door de „*geschiktheid van die vorm van beheer gelet op de specifieke inhoud van de dienstverrichting*”.
- 12 De verwijzende rechter legt deze bepalingen aldus uit dat het doel van de gecoördineerde actie er niet zozeer in bestaat te garanderen dat een bepaalde dienst van algemeen belang op een adequate wijze wordt verricht – de litigieuze regeling noemt geen concrete diensten, zoals de Unieregeling betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten dat wel doet –, aangezien ook via een aanbestedingsprocedure kan worden gewaarborgd dat de betrokken dienst op passende wijze wordt verleend. Het doel ervan is veeleer te verzekeren dat die dienst wordt verricht door een non-profitorganisatie met bepaalde kenmerken. Bijgevolg wordt het gebruik van gecoördineerde actie niet bepaald door de dienstverrichting zelf, maar door het profiel van de entiteit die geroepen is de dienst te verrichten. In het licht van artikel 5, lid 4, van regionale wet 11/2016 lijkt deze methode derhalve te zijn ontworpen als een instrument van het sociale beleid, dat wordt uitgevoerd door non-profitorganisaties in het algemeen en door die welke door de overheid worden geselecteerd in het bijzonder.

- 13 Het voorgaande betekent dat elke non-profitorganisatie, door het enkele feit dat zij die hoedanigheid bezit, wordt geacht financieel en kostenefficiënt te zijn, hetgeen op geen enkele wijze kan worden afgeleid uit de Unieregeling of uit de uitzonderlijke gevallen waarin het Hof heeft toegestaan dat de methode van de openbare aanbesteding niet wordt toegepast en bepaalde diensten rechtstreeks, zonder bekendmaking, worden gegund aan enkel en uitsluitend vrijwilligersorganisaties. Daar moet aan worden toegevoegd dat indirect beheer (door middel van openbare aanbesteding) en gecoördineerde actie in financieel opzicht even efficiënt lijken te zijn, aangezien regionale verordening SAN/1221/2017 zonder onderscheid van toepassing is op beide formules.
- 14 Voor de verrichting van sociale of gezondheidsdiensten van algemeen belang is gecoördineerde actie kortom exclusief en uitsluitend voorbehouden aan non-profitorganisaties. Deze gecoördineerde actie wordt geacht subsidiair te zijn aan de rechtstreekse verrichting van die diensten door de overheden met eigen middelen, niet op basis van de adequate verrichting (dat wil zeggen tot volle tevredenheid van de burger) van die diensten, maar op basis van de verwezenlijking van bepaalde doelstellingen van sociaal beleid van de overheid in ieder concreet geval. Non-profitorganisaties worden zo agents voor de uitvoering van dat beleid en de verwezenlijking van die doelstellingen.

Motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 15 De verwijzende rechter merkt op dat het voorwerp van het geding de regionale verordening inzake bijstand aan aidspatiënten is. In die verordening wordt de gecoördineerde actie met non-profitorganisaties uiterst beknopt en zonder nadere motivering gerechtvaardigd door de gebrekkige beschikbaarheid van eigen middelen van de overheid die deze dienst van algemeen belang verricht, de onwenselijkheid van uitbreiding van de personele en materiële middelen van die overheid en de noodzaak om de continuïteit van de bijstandsdiensten voor aidspatiënten in Aragon te waarborgen.
- 16 De geldigheid van de bestreden bestuurshandeling is afhankelijk van de overeenstemming van de toepasselijke regeling met het Unierecht, hetgeen de indiening van het verzoek om een prejudiciële beslissing rechtvaardigt. Het spreekt vanzelf dat indien de in regionale wet 11/2016 vastgestelde mogelijkheid van gecoördineerde actie, als methode van beheer die subsidiair is aan het rechtstreekse beheer van bepaalde diensten van algemeen belang, niet strookt met het Unierecht doordat zij onder andere het beginsel van vrije vestiging schendt, de bestreden bestuurshandeling moeilijk in overeenstemming met het Unierecht kan zijn en het bijgevolg niet nodig zal zijn om uitspraak te doen over de overeenstemming van die handeling met de toepasselijke regeling.