

Asia C-676/20

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

11.12.2020

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Espanja)

(Aragonin itsehallintoalueen ylioikeus, Espanja)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

23.11.2020

Kantaja:

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

Vastaaja:

Consejería de Sanidad de la Diputación General de Aragón

Pääasian kohde

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

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

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

Ennakkoratkaisukysymykset

- 1) Voidaanko unionin oikeuden – eli SEUT 49 artiklan ja 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU 76 ja 77 artiklan (yhdessä 74 artiklan ja liitteen XIV kanssa) – kanssa yhteensopivana pitää sellaista kansallista lainsäädäntöä, jonka mukaan hankintaviranomaiset voivat tehdä voittoa tavoittelemattomien yksityisten yksiköiden – myös muiden kuin vapaaehtoisuusyhteisöjen – kanssa järjestelyjä kaikenlaisten sosiaalipalvelujen tarjoamisesta henkilöille kustannusten korvaamista vastaan julkisista hankinnoista annetussa direktiivissä [2014/24/EU] säädettyjä menettelyjä noudattamatta ja ennakoidusta arvosta riippumatta, kun tämä perustuu pelkästään siihen, että kyseiset järjestelyt on luonnehdittu etukäteen muiksi kuin sopimuksiksi?
- 2) Voidaanko unionin oikeuden – eli SEUT 49 artiklan ja 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU 76 ja 77 artiklan (yhdessä 74 artiklan ja liitteen XIV kanssa) – kanssa yhteensopivana pitää sellaista kansallista lainsäädäntöä, jonka nojalla yleishyödyllisten terveydenhoito- tai sosiaalipalvelujen tarjoamisessa voidaan jättää noudattamatta julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä käyttämällä yhteistoimintajärjestelyä, jolla täydennetään viranomaisen omilla resursseillaan tarjoamia palveluja tai korvataan ne, mutta ei siitä syystä, että tämä järjestely soveltuu parhaiten kyseisten palvelujen tarkoituksenmukaiseen tarjoamiseen, vaan sellaisten tiettyjen sosiaalipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi, jotka vaikuttavat palvelujen tarjoamistapaan tai joita edellytetään palveluntarjoajalta, jotta se voidaan valitaan suorittamaan kyseisiä palveluja, ja onko näin silloinkin, kun noudatetaan julkisuus-, kilpailu- ja avoimuusperiaatteita?
- 3) Jos edellä esitettyyn kysymykseen vastataan myöntävästi, voidaanko unionin oikeuden – eli edellä mainittujen oikeussäntöjen ja palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY 15 artiklan 2 kohdan b alakohdan – kanssa yhteensopivana pitää sitä, että kyseinen toimintajärjestely on varattu yksinomaisesti ja muut poissulkevasti voittoa tavoittelemattomille yksiköille (myös muille kuin vapaaehtoisuusyhteisöille), silloinkin, kun noudatetaan avoimuus- ja julkisuusperiaatteita?
- 4) Kun otetaan huomioon palveludirektiivin [2006/123/EY] 15 artiklan 2 kohdan b alakohta, onko sitä, että hankintaviranomaisille annetaan hankintavalta turvautua yhteistoimintajärjestelyyn antaakseen sosiaali- ja terveydenhoitopalvelujen hallinnoinnin voittoa tavoittelemattomien yksiköiden tehtäväksi, tulkittava niin, että yksikön oikeudellinen muoto määrää, pääseekö se tarjoamaan näitä palveluja? Jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, voidaanko tässä kyseessä olevan kaltaista kansallista lainsäädäntöä pitää palveludirektiivin 15 artiklan 7 kohdan mukaisena, kun

jäsenvaltio ei ole ilmoittanut komissiolle, että kyseiseen lainsäädäntöön on sisällytetty oikeudellista muotoa koskeva vaatimus?

- 5) Jos edellisiin kysymyksiin vastataan myöntävästi, onko SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa, julkisista hankinnoista annetun direktiivin [2014/24/EU] 76 ja 77 artiklaa (yhdessä 74 artiklan ja liitteen XIV kanssa) ja palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY 15 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että niiden perusteella hankintaviranomainen voi voittoa tavoittelemattomien yksiköiden (myös muiden kuin vapaaehtoisuhteeliittymien), joiden kanssa se sopii kaikenlaisten sosiaalipalvelujen – myös muiden kuin mainitun direktiivin 2 artiklan 2 kohdan j alakohdassa lueteltujen palvelujen – tarjoamisesta henkilöille, valitsemiseksi sisällyttää valintaperusteisiin vaatimuksen *sijoittautumisesta sille paikkakunnalle tai maantieteelliselle alueelle, jossa palvelua tarjotaan?*

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

SEUT 49 ja SEUT 56 artikla.

Julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU (EUVL 2014, L 94, s. 65): johdanto-osan 6 ja 114 perustelukappale ja 76 ja 77 artikla (yhdessä 74 artiklan ja liitteen XIV kanssa)

Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY (EUVL 2006, L 376, s. 36): 15 artiklan 2 ja 7 kohta

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

Tuomio 13.6.2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385)

Tuomio 19.6.2014, Centro Hospitalar de Setúbal ja SUCH (C-574/12, EU:C:2014:2004)

Tuomio 11.12.2014, Azienda sanitaria locale n. 5 "Spezzino" ym. (C-113/13, EU:C:2014:2440)

Tuomio 28.1.2016, CASTA ym. (C-50/14, EU:C:2016:56)

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Valtion tasoiset säännöt

Julkisen sektorin hankintasopimuksista 8.11.2017 annettu laki 9/2017, jolla 26.2.2014 annetut Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivit 2014/23/EU ja 2014/24/EU saatetaan osaksi Espanjan oikeusjärjestystä (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/EU y 2014/24/EU, de 26 de febrero de 2014) (jäljempänä valtion laki 9/2017): johdanto-osa, 11 §:n 6 momentti ja 47. ja 49. lisäsäännös

Itsehallintoalueen tasoiset säännöt

Aragonian itsehallintoa koskevan perussäännön muuttamisesta 20.4.2007 annettu laki 5/2007 (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón): 71 §:n 34 momentti, 71 §:n 55 momentti ja 73 §

Yhteistoiminnasta sosiaali- ja terveydenhoitopalvelujen tarjoamiseksi 15.12.2016 annettu laki 11/2016 (Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario) (jäljempänä itsehallintoalueen laki 11/2016): johdanto-osa, 2–6 §, 4. lisäsäännös ja 2. loppusäännös

Terveydenhoitopalvelujen yhteistoimintasopimuksista ja julkisyksiköiden ja voittoa tavoittelemattomien yksiköiden tekemistä liityntäsopimuksista 11.4.2017 annettu Aragonian aluehallituksen asetus 62/2017 (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) (jäljempänä itsehallintoalueen asetus 62/2017): 1, 3, 4, 6, 7 ja 9–13 §, 1. ja 2. lisäsäännös ja ainoa siirtymäsäännös

Aragonian terveydenhuoltojärjestelmän ulkopuolisilla resursseilla tuotettavissa terveydenhoitopalveluissa sovellettavien enimmäishintojen ja -maksujen vahvistamisesta 21.6.2017 annettu määräys SAN/1221/2017 (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) (jäljempänä itsehallintoalueen määräys SAN/1221/2017): 2 §

21.8.2017 annettu terveyshallintoviranomaisen määräys, jolla hyväksytään aids-potilaiden laitoshoidosta Aragonian itsehallintoalueella tehtyä yhteistoimintasopimusta koskevat asiakirjat (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 (jäljempänä aids-potilaiden hoidosta annettu itsehallintoalueen määräys)

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

Tiivistelmä lainsäädännöstä

- 1 Aragonian itsehallintoalue antoi sille Espanjan perustuslaissa sosiaalihuollon alalla annettujen toimivaltuuksien ja Aragonian itsehallintoa koskevassa perussäännössä erityisesti sosiaali-, terveydenhuolto-, kansanterveys- ja opetustoimen aloilla annettujen toimivaltuuksien nojalla itsehallintoalueen lain 11/2016, joka pantiin täytäntöön itsehallintoalueen asetuksella 62/2017. Näissä säädöksissä säädettiin yhteistoimintajärjestelystä ja sen käyttöön ottamisesta sosiaali- ja terveydenhoitopalvelujen tarjoamiseksi henkilöille ja varattiin oikeus yhteistoimintasopimusten tekemiseen julkisyksiköille ja voittoa tavoittelemattomille yksityisille yksiköille (ja suljettiin näin voittoa tavoittelevat yksiköt järjestelyn ulkopuolelle). Tätä normatiivista säännöstöä täydennettiin myöhemmin itsehallintoalueen määräyksellä SAN/1221/2017, jossa vahvistettiin ulkopuolisilla resursseilla tuotettavissa terveydenhoitopalveluissa sovellettavat maksut.
- 2 Edellä mainitun lainsäädännön perusteella annettiin aids-potilaiden hoitoa koskeva itsehallintoalueen määräys, joka on riitautettu suoraan käsiteltävässä asiassa.
- 3 On mainittava, että kaikki edellä mainitut itsehallintoalueen säädökset annettiin ennen valtion lain 9/2017 hyväksymistä. Kyseisellä lailla säännellään Espanjassa tehtäviä julkisen sektorin hankintasopimuksia, jotka kuuluvat valtion yksinomaiseen toimivaltaan, ja saatetaan muun muassa direktiivi 2014/24 osaksi Espanjan oikeusjärjestystä.

Pääasian oikeudenkäynti

- 4 Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (kotihoitopalveluyritysten työnantajajärjestö, jäljempänä ASADE) nosti lokakuussa 2017 aids-potilaiden hoitoa koskevasta itsehallintoalueen määräyksestä hallinnollisen kanteen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa. Se vaati kanteessaan, että kyseinen määräys kumotaan, että itsehallintoalueen määräys SAN/1221/2017 ja itsehallintoalueen asetus 62/2017 todetaan pätemättömiksi ja että unionin tuomioistuimelle esitetään tulkintaa koskeva ennakkoratkaisupyynnö sen selvittämiseksi, ovatko itsehallintoalueen laki 11/2016, erityisesti sen 2 §, ja edellä mainittu itsehallintoalueen asetus 62/2017 yhteensopivia SEUT 49 artiklan, direktiivin 2014/24 77 artiklan ja direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan kanssa.

Asianosaisten väitteet pääasian oikeudenkäynnissä

- 5 Kantajana oleva ASADE väittää, että unionin tuomioistuimelta on pyydettävä ennakkoratkaisua itsehallintoalueen lain 11/2016 ja itsehallintoalueen asetuksen 62/2017 tulkinnasta, koska itsehallintoalueen lainsäädännössä ei voida jättää soveltamatta hankintasopimuksia koskevaa lainsäädäntöä. Se väittää, että kyseisellä itsehallintoalueen lainsäädännöllä käyttöön otetut hankintamenettelyt ovat hyvin samankaltaisia kuin palveluhankintasopimukset, mutta palveluntarjoajiksi voidaan valita vain voittoa tavoittelemattomia yksiköitä, minkä

vuoksi kyseinen lainsäädäntö on SEUT 49 artiklan ja direktiivin 2006/123 15 artiklan vastainen. ASADE katsoo, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön [tuomio Centro Hospitalar de Setúbal ja SUCH (C-574/12) ja tuomio CASTA ym. (C-50/14)] mukaan sijoittautumisvapauden rajoittaminen siten, että tietyn toiminnan harjoittamiseen ovat oikeutettuja ainoastaan toimijat, joilla on määrätty oikeudellinen muoto, kuten voittoa tavoittelemattomat yksiköt, on sallittua vain, jos siihen on yhteisvastuullisuuden ja taloudellisuuden periaatteisiin liittyvät poikkeukselliset perusteet. Kantaja toteaa, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan suorahankintasopimuksia voidaan tehdä yksinomaan vapaaehtoisuuteenliittymien kanssa, mutta että riidanalaisessa itsehallintoalueen lainsäädännössä kyseistä poikkeusta ei sovelleta ainoastaan tällaisiin yhteenliittymiin vaan myös voittoa tavoittelemattomiin yksiköihin, mikä lisää entisestään mahdollisuuksia rajoittaa sijoittautumisvapautta. Kantaja katsoo, että riidanalainen itsehallintoalueen lainsäädäntö tekee taloudellisuuden periaatteen tehottomaksi, koska itsehallintoalueen määräyksellä SAN/1221/2017 vahvistetaan voittoa tavoittelemattomille yksiköille ja sellaisille voittoa tavoitteleville yksiköille, jotka on valittu sopimuspuoliksi julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön mukaisesti, samat palvelumaksut ja koska näitä maksuja sovelletaan kaikenlaisiin ulkopuolisilla resursseilla tuotettaviin palveluihin tekemättä mitään eroa yhteistoiminnan ja välillisen hallinnoinnin välillä.

- 6 Consejería de Sanidad (Aragonian aluehallitukseen kuuluva terveyshallintoviranomainen) väittää, että SEUT 14 ja SEUT 106 artiklan mukaan perussopimukseen liitetyn pöytäkirjan N:o 26 ja direktiivin 2014/24 johdanto-osan 114 perustelukappaleen mukaan itsehallintoalueet, mukaan lukien Aragonian itsehallintoalue, ovat antaneet tällä alalla lainsäädäntöä, joka perustuu niiden toimivaltaan järjestää yleishyödylliset sosiaalipalvelunsa, ja siten päättäneet määrittää tämän tyyppisille palveluille useita eri hallinnointitapoja ja antaneet yksityisyriyten hallinnoida tällaisia palveluja välillisen hallinnoinnin kautta. Näin ollen ei voida todeta, että mitkään muut kuin voittoa tavoittelemattomat yksiköt eivät saa hallinnoida tämän tyyppisiä palveluja. Consejería de Sanidad väittää, että yleishyödyllisten palvelujen kolmatta hallinnointitapaa ei suinkaan otettu käyttöön itsehallintoalueen lailla 11/2016, vaan direktiivillä 2014/24, ja että Aragonian itsehallintoalue on saattanut tämän vaihtoehdon osaksi alueellista oikeusjärjestystä. Yhteistoimintaa koskevalla lainsäädännöllä ei rikota sopimusoikeutta, koska kyse on kahdesta eri hallinnointitavasta, eikä yhteistoimintajärjestely ole sopimus. Consejería de Sanidad katsoo, ettei sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta ole loukattu, koska se pitää unionin oikeuden mukaisena sitä, että oikeus harjoittaa yhteistoimintaa terveydenhuollon ja erityisesti aids-potilaiden laitoshoidon hallinnoinnin alalla varataan voittoa tavoittelemattomille yksiköille. Sen mukaan tällainen varaaminen on riittävällä tavalla perusteltu unionin oikeuden universaalisuus- ja yhteisvastuullisuusperiaatteilla ja taloudellisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen liittyvillä syillä, koska näin mahdollistetaan unionin oikeuskäytännön mukaisesti se, että yksiköt, jotka on ensisijaisesti perustettu palvelemaan yleistä etua, tarjoavat tätä yleishyödyllistä palvelua taloudellisesti tasapainoisin edellytyksin.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista

Oikeudelliset ongelmat

- 7 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa aluksi, että unionin tuomioistuimen antamien ratkaisujen, kuten tuomion Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce (C-159/11) ja tuomion Piepenbrock (C-386/11) perusteella vastikkeellisen sopimuksen käsite kattaa myös sopimukset, joissa sovittu vastike rajoittuu sopimuksen kohteena olevan palvelun tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen. Kuten unionin tuomioistuin totesi tuomiossa CASTA ym. (C-50/14) ja tuomiossa Azienda sanitaria locale n. 5 "Spezzino" ym. (C-113/13), sopimuksen ei voida katsoa jäävän julkisia hankintoja koskevan sopimuksen käsitteen ulkopuolelle pelkästään siksi, että siinä määrätty vastike rajoittuu ainoastaan sopimuksen kohteena olevasta palvelusta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen tai että kyseinen sopimus on tehty voittoa tavoittelemattoman yksikön kanssa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin muistuttaa, että unionin tuomioistuin totesi tuomiossa CASTA ym. (C-50/14), että palvelujen antamista tehtäväksi vapaaehtoisuuteenliittymälle suorahankinnalla mitään ilmoitusta julkaisematta voidaan pitää unionin oikeuden mukaisena, kunhan päätös täyttää taloudellisuuden edellytyksen ja kunhan kyseisellä sopimuksella myötävaikutetaan sosiaaliseen päämäärään ja yhteisvastuullisuuden tavoitteen saavuttamiseen.
- 8 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin huomauttaa, että vaikka direktiivin 2014/24 johdanto-osan 114 perustelukappaleen ja 76 ja 77 artiklan mukaan on lähtökohtaisesti noudatettava julkisia hankintoja koskevia sääntöjä, jäsenvaltioille on jätetty vapaus valita, tarjoavatko ne yleishyödyllisiä terveydenhoito- ja sosiaalipalveluja itse vai järjestävätkö ne nämä palvelut toisella tavalla, ja että hankintasopimusten varaaminen tiettyihin palveluihin (77 artikla) tai suorahankinta on sallittua, kuten ilmenee johdanto-osan 114 perustelukappaleen lopusta, jossa määritetään esimerkkejä hankintamenettelyn ulkopuolisesta toiminnasta tai palvelujen järjestämisestä.
- 9 Näin ollen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätelee, että direktiivissä 2014/24 annetaan jäsenvaltioille vapaus tarjota tämän tyyppisiä palveluja itse, eikä niitä velvoiteta turvautumaan hankintamenettelyihin, mutta että tämä vapaus on annettu laajoin sanamuodoin, toisin sanoen markkinoilla ja markkinoiden ulkopuolella toimivien yksiköiden tai voittoa tavoittelevien ja voittoa tavoittelemattomien yksiköiden välinen syrjintä ei ole sallittua, ja että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on sallittu ainoastaan poikkeuksellisesti, että tietyn tyyppiset palvelut voidaan antaa tehtäväksi vapaaehtoisuuteenliittymille suorahankinnalla mitään ilmoitusta julkaisematta, kunhan tämä päätös voidaan perustella taloudellisuuteen liittyvillä syillä ja kunhan sillä myötävaikutetaan yhteisvastuullisuuden tavoitteeseen ja sosiaaliseen päämäärään.
- 10 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa riidanalaisesta itsehallintoalueen laista 11/2016, että siinä tarkoitettu yhteistoiminta on sosiaali- ja

terveydenhoitopalvelujen hallinnoinnin yksi vaihtoehto omilla resursseilla tapahtuvan suoran hallinnoinnin ja hankintasopimukseen perustuvan välillisen hallinnoinnin rinnalla (2 §). Viranomaiset voivat tarjota tämän tyyppisiä palveluja millä tahansa näistä kolmesta hallinnointitavasta. Yhteistoiminta on määritelty muuksi kuin sopimusluonteiseksi organisointivälineeksi (3 §), ja se on toissijainen vaihtoehto viranomaisen suoraan tarjottaviksi tarkoitettujen palvelujen suoralle hallinnoinnille omilla resursseilla (4. lisäsäännös).

- 11 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että edellä mainituista säännöksistä ja itsehallintoalueen lain 11/2016 5 §:n 2 ja 4 momentista yhdessä luettuina ilmenee, että se, että viranomaisen käyttää omilla resursseilla tapahtuvaan suoraan hallinointiin nähden toissijaisena vaihtoehtona yhteistoimintaa, ei perustu niinkään tarjottavien palvelujen erityisyyteen tai erikoisuuteen (mainitusta laista ilmenee, että mikä tahansa näistä kolmesta hallinnointitavasta soveltuu tämän tyyppisten palvelujen tarkoituksenmukaiseen tarjoamiseen), vaan pikemminkin tavoitteeseen, johon yhteistoiminnan käyttämisellä pyritään ja jolla oikeutetaan kyseisen yksikön valitseminen palveluntarjoajaksi. On otettava huomioon, että mainitun lain 5 §:n 2 momentissa määritetään kolme erillistä tilannetta, joissa yhteistoimintajärjestelyä voidaan soveltaa, joten sen käyttämistä ei välttämättä tarvitse perustella nimenomaan ”kyseisen hallinnointitavan soveltuvuudella suhteessa palvelun konkreettiseen sisältöön”.
- 12 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tulkitsee, ettei yhteistoiminnan tavoitteena ole tietyn yleishyödyllisen palvelun mahdollisimman soveltuva tarjoaminen – riidanalaisessa lainsäädännössä ei mitenkään rajata sen soveltamisalaan kuuluvia yksittäisiä palveluja, toisin kuin hankintasopimuksia koskevassa unionin lainsäädännössä –, sillä tämä soveltuvuus voidaan varmistaa myös hankintasopimuksella, vaan ennemminkin se, että palvelua tarjoaa voittoa tavoittelematon yksikkö, jolla on tietyt ominaisuudet. Yhteistoiminnan käyttäminen ei siten määräydy palvelun tarjoamisen perusteella, vaan sen yksikön profiilin perusteella, jonka on määrä tarjota palvelua. Itsehallintoalueen lain 11/2016 5 §:n 4 momentin perusteella vaikuttaa siltä, että tämä järjestely mielletään näin ollen sosiaalipolitiikan välineeksi, jonka toteuttajina ovat yleensäkin voittoa tavoittelemattomat yksiköt ja erityisesti ne, jotka viranomaisen on valinnut.
- 13 Edellä esitetty tarkoittaa kuitenkin sitä, että kaikkien voittoa tavoittelemattomien yksiköiden oletetaan jo sen vuoksi, etteivät ne tavoittele voittoa. olevan taloudellisesti ja rahoituksellisesti tehokkaita, mitä ei suinkaan voida päätellä unionin lainsäädännöstä eikä myöskään siitä poikkeuksellisesta tapauksesta, jossa unionin tuomioistuin myönsi, että tiettyihin palveluihin ei tarvitse soveltaa hankintasopimusmenettelyä, vaan ne kannattaa antaa tehtäväksi suoraan hankinnalla mitään ilmoitusta julkaisematta, sillä kyseinen poikkeus koskee vain ja yksinomaan vapaaehtoisuuteen liittyviä. Lisättäköön, että välillinen hallinointi (hankintasopimusten kautta) ja yhteistoiminta vaikuttavat taloudellisesti yhtä

tehokkailta, koska itsehallintoalueen määräystä SAN/1221/2017 sovelletaan erotuksetta kummassakin tapauksessa.

- 14 Tiivistettynä esitettynä yhteistoimintajärjestely on varattu yksinomaisesti ja muut poissulkevasti voittoa tavoittelemattomille yksiköille yleishyödyllisten terveydenhoito- ja sosiaalipalvelujen tarjoamista varten. Yhteistoimintaa pidetään toissijaisena siihen nähden, että viranomainen tarjoaa näitä palveluja suoraan omilla resursseillaan, mutta yhteistoimintaan ei suinkaan turvauduta siksi, että se soveltuu parhaiten kyseisten palvelujen tarjoamiseen (eli kansalaisten täyden tyytyväisyyden takia), vaan siksi, että voitaisiin tapauksen mukaan saavuttaa tiettyjä viranomaisen sosiaalipoliittisia tavoitteita. Voittoa tavoittelemattomista yksiköistä tulee siten tämän politiikan ja näiden tavoitteiden toteuttajia.

Ennakkoratkaisupyyntöön aiheellisuutta koskevat perustelut

- 15 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että kanteen kohteena on aids-potilaiden hoitoa koskeva itsehallintoalueen määräys. Kyseisessä määräyksessä yhteistoimintaa voittoa tavoittelemattomien yksiköiden kanssa perustellaan hyvin lyhyesti ja sen enemmittä selityksittä sillä, ettei kyseistä yleishyödyllistä palvelua tarjoavalla viranomaisella ole käytettävissä siihen omia resursseja, ettei kyseisellä viranomaisella nykyään olevien henkilöstöresurssien ja aineellisten resurssien lisääminen ole tarkoituksenmukaista ja että on tarpeen huolehtia aids-potilaiden hoitopalvelujen jatkuvuudesta Aragonian itsehallintoalueella.
- 16 Riidanalaisen hallintotoimen pätevyys riippuu siitä, onko sovellettava lainsäädäntö unionin oikeuden mukaista, joten asiassa on perusteltua pyytää ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta. Jos itsehallintoalueen laissa 11/2016 säädetty normatiivinen mahdollisuus käyttää yhteistoimintaa tiettyjen yleishyödyllisten palvelujen suoraan hallinnointiin nähden toissijaisena hallinnointitapana ei ole yhteensopiva unionin oikeuden kanssa, koska se muun muassa loukkaa sijoittautumisvapautta, riidanalaista hallinnollista toimea on vaikea pitää unionin oikeuden mukaisena, eikä siinä tapauksessa ole enää tarpeen ratkaista, onko kyseinen toimi sovellettavan lainsäädännön mukainen.