ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)
της 25ης Οκτωβρίου 2001 *

Στην υπόθεση C-475/99,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Γερμανία) προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 234 ΕΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

Firma Ambulanz Glöckner

και

Landkreis Südwestpfalz,

παρισταμένων των

Arbeiter-Samariter-Bund Landesverband Rheinland-Pfalz eV,

Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Rheinland-Pfalz eV,

και

Vertreter des öffentlichen Interesses, Mainz,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία των άρθρων 85, 86 και 90 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρων 81 ΕΚ, 82 ΕΚ και 86 ΕΚ),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους S. von Bahr, πρόεδρο του τετάρτου τμήματος, προεδρεύοντα το πέμπτο τμήμα, D. A. O. Edward, A. La Pergola, M. Wathelet (εισηγητή) και C. W. A. Timmermans, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: F. G. Jacobs
γραμματέας: H. A. Rühl, κύριος υπάλληλος διοικήσεως,

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— η Firma Ambulanz Glöckner, εκπροσωπούμενη από τους R. Steiling και C. Bittner, Rechtsanwälte,

— ο Landkreis Südwestpfalz, εκπροσωπούμενος από τον R. Spies,

— η Arbeiter-Samariter-Bund Landesverband Rheinland-Pfalz eV, εκπροσωπούμενη από τους O. Fechner, Landesvorsitzender, και H. Gauf, Stellvertretender Landesvorsitzender,

— ο Vertreter des öffentlichen Interesses, Mainz, εκπροσωπούμενος από τον W. Demmerle,

— η Αυστριακή Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την C. Pesendorfer,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους M. Erhardt και K. Wiedner,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις της Firma Ambulanz Glöckner, εκπροσωπούμενης από τους R. Steiling και C. Bittner, του Landkreis Südwestpfalz, εκπροσωπούμενου από τον R. Spies, της Arbeiter-Samariter-Bund Landesverband Rheinland-Pfalz eV, εκπροσωπούμενης από τους H. Gauf και S. Rheinheimer, Landesgeschäftsführer, του Vertreter des öffentlichen Interesses, Mainz, εκπροσωπούμενου από τον H.-P. Hennes, και της Επιτροπής, εκπροσωπούμενης από τον M. Erhardt, κατά τη συνεδρίαση της 22ας Φεβρουαρίου 2001,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 17ης Μαΐου 2001,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με διάταξη της 8ης Δεκεμβρίου 1999, που περιήλθε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 15 Δεκεμβρίου 1999, το Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz υπέβαλε, βάσει του άρθρου 234 ΕΚ, ένα προδικαστικό ερώτημα ως προς την ερμηνεία των άρθρων 85, 86 και 90 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρων 81 ΕΚ, 82 ΕΚ και 86 ΕΚ).

2 Το ερώτημα αυτό ανέκυψε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ της Firma Ambulanz Glöckner (στο εξής: Ambulanz Glöckner), επιχείρησης ιδιωτικού δικαίου που εδρεύει στο Pirmasens (Γερμανία), και του Landkreis Südwestpfalz (στο εξής: Landkreis) σχετικά με την άρνηση ανανεώσεως μιας αδείας παροχής υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών με ασθενοφόρα.

Το νομικό πλαίσιο

3 Στη Γερμανία, η υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας διέπεται από νόμους που έχουν εκδοθεί στο επίπεδο των ομόσπονδων κρατών. Στο ομόσπονδο κράτος Ρηνανίας-Παλατινάτου, ο νόμος Rettungsdienstgesetz (νόμος περί υπηρεσίας διασώσεως), όπως ίσχυε στις 22 Απριλίου 1991 (στο εξής: RettDG 1991), διακρίνει δύο τύπους μεταφοράς με ασθενοφόρο, την επείγουσα μεταφορά (Notfalltransport) και την μη επείγουσα μεταφορά ασθενών (Krankentransport). Ο πρώτος είναι η μεταφορά, υπό την κατάλληλη ιατρική συνδρομή, τραυματιών ή ασθενών των οποίων απειλείται η ζωή, με ελαφρά ασθενοφόρα ή ασθενοφόρα εξοπλισμένα για επείγουσες επεμβάσεις (Rettungswagen). Ο δεύτερος τύπος μεταφοράς είναι η μεταφορά ασθενών, τραυματιών ή ατόμων που χρήζουν βοηθείας, αλλά δεν βρίσκονται σε κατάσταση ανάγκης και πραγματοποιείται υπό την κατάλληλη ιατρική συνδρομή, με απλό ασθενοφόρο (Krankentransportwagen).

4 Η ευθύνη της υπηρεσίας επείγουσας ιατρικής βοήθειας ανήκει κατ' αρχήν στο ομόσπονδο κράτος, στους περιφερειακούς φορείς του (Landkreise) και στους δήμους που αποτελούν οι ίδιοι φορέα τοπικής αυτοδιοικήσεως (Kreisfreie Städte). Ωστόσο, βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 1, του νόμου RettDG 1991, η αρμόδια αρχή μπορεί να αναθέσει την εκτέλεση της υπηρεσίας σε αναγνωρισμένες υγειονομικές οργανώσεις (στο εξής: υγειονομικές οργανώσεις), μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, ενώ δεν παύει να ασκεί έλεγχο, να δίνει οδηγίες και να φέρει τα έξοδα, εφόσον οι οργανώσεις αυτές είναι κατάλληλες και διατεθειμένες να εγγυηθούν την ανά πάσα στιγμή εκτέλεση της υπηρεσίας. Κατά την παράγραφο 3 του εν λόγω άρθρου, η υπηρεσία αυτή δεν μπορεί να ανατεθεί σε άλλους φορείς παρά μόνον αν οι υγειονομικές οργανώσεις δεν είναι διατεθειμένες ή κατάλληλες να την εκτελέσουν.

5 Στο ομόσπονδο κράτος Ρηνανίας-Παλατινάτου, οι αρμόδιες αρχές τοπικής αυτοδιοικήσεως, με εξαίρεση τον Δήμο Trier, όπου η υπηρεσία έχει ανατεθεί στην πυροσβεστική, έχουν αναθέσει την υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας σε τέσσερις υγειονομικές οργανώσεις: στο Arbeiter-Samariter-Bund Landesverband Rheinland-Pfalz eV (Ένωση εργατών Σαμαρειτών του ομόσπονδου κράτους Ρηνανίας-Παλατινάτου, στο εξής: ASB), στον Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Rheinland-Pfalz eV (Γερμανικό Ερυθρό Σταυρό του ομόσπονδου κράτους Ρηνανίας-Παλατινάτου, στο εξής: DRK), στο Johanniter-Unfall-Hilfe (ίδρυμα Ιωαννιτών για την περίθαλψη τραυματιών) και στο Malteser-Hilfsdienst (πρώτες βοήθειες Μάλτας).

6 Εξάλλου, μέχρι το 1989, ο ομοσπονδιακός νόμος Personenbeförderungsgesetz (νόμος περί μεταφοράς προσώπων), που έχει εφαρμογή σε όλη την επικράτεια της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, κάλυπτε τον τομέα των υπηρεσιών μεταφοράς με ασθενοφόρο που εθεωρείτο ως μεταφορά προσώπων με μισθωμένο όχημα. Τα πρόσωπα που εκτελούσαν υπηρεσίες μεταφοράς με ασθενοφόρα όφειλαν να έχουν λάβει άδεια, η χορήγηση της οποίας εξηρτάτο από προϋποθέσεις ασφάλειας και αποτελεσματικότητας της πράξεως καθώς και από την προϋπόθεση ότι ο διενεργών την πράξη παρέχει εγγυήσεις αξιοπιστίας και έχει τα αναγκαία επαγγελματικά προσόντα. Αυτό σημαίνει ότι οι υγειονομικές οργανώσεις στις οποίες είχε ανατεθεί η υπηρεσία επείγουσας ιατρικής περίθαλψης, που πρέπει να είναι διαθέσιμη ολόκληρο το 24ωρο σε όλο το οικείο έδαφος, συνυπήρχαν με ανεξάρτητους επιχειρηματίες που ασχολούντο τον περισσότερο καιρό με τη μη επείγουσα μεταφορά ασθενών κατά τη διάρκεια της ημέρας.

7 Με τροποποίηση, το 1989, του νόμου Personenbeförderungsgesetz αφαιρέθηκαν από το πεδίο εφαρμογής του οι υπηρεσίες μεταφοράς με ασθενοφόρα. Έτσι ο νόμος RettDG 1991 δεν διέπει μόνον την υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοηθείας, αλλά και γενικότερα τις υπηρεσίες μεταφοράς με ασθενοφόρα. Συγκεκριμένα, κατά το άρθρο 18, παράγραφος 1, του νόμου RettDG 1991, η χορήγηση της άδειας παροχής υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών εξακολουθεί να εξαρτάται, όπως και υπό την προϊσχύσασα ομοσπονδιακή νομοθεσία, από προϋποθέσεις αποτελεσματικότητας

και ασφάλειας της πράξης καθώς και από εγγυήσεις αξιοπιστίας και επαγγελματικών προσόντων της επιχείρησης. Το άρθρο 18, παράγραφος 3, του νόμου RettDG 1991 ορίζει επιπλέον:

«Η άδεια δεν χορηγείται αν αναμένεται ότι, με τη χρήση της, θίγεται το δημόσιο συμφέρον για μία αποτελεσματική υπηρεσία διασώσεως [...]. Εν προκειμένω [...] πρέπει να λαμβάνονται ιδιαιτέρως υπόψη το κατά πόσον τίθενται παντού οι υπηρεσίες στη διάθεση του κοινού, ο βαθμός χρησιμοποιήσεως των δυνατοτήτων καθώς και ο αριθμός των κλήσεων προς παροχή υπηρεσιών, ο απαιτούμενος χρόνος μέχρι την ανάληψη της υπηρεσίας και η διάρκεια της παρεχόμενης υπηρεσίας, όπως και η εξέλιξη της καταστάσεως των εξόδων και των εσόδων.»

8 Το αιτούν δικαστήριο ερμηνεύει τη διάταξη αυτή κατά την έννοια ότι παρέχει στις υγειονομικές οργανώσεις εκ των πραγμάτων μονοπώλιο στην αγορά υπηρεσιών επείγουσας μεταφοράς και μεταφοράς ασθενών, εφόσον η εκτίμηση την οποία επιβάλλει για να διαπιστωθεί αν γίνεται ή δεν γίνεται πλήρης χρησιμοποίηση των δυνατοτήτων που παρέχουν οι υγειονομικοί οργανισμοί οδηγεί πάντα, στην πράξη, σε απόρριψη νέων αιτήσεων, αν ληφθεί υπόψη ο μεγάλος αριθμός των μέσων διασώσεως που διατηρούν οι οργανώσεις αυτές σε κατάσταση ετοιμότητας. Πράγματι, η καλή εκτέλεση μιας αποστολής που συνίσταται στην παροχή επείγουσας ιατρικής υπηρεσίας, σε ολόκληρο το οικείο έδαφος και καθ' όλο το 24ωρο, συνεπάγεται τη διατήρηση μέσων διασώσεως επαρκών για την αντιμετώπιση επειγουσών καταστάσεων και καταστροφών. Δεδομένου ότι δεν είναι νοητή η πλήρης χρησιμοποίηση των προσφερομένων δυνατοτήτων, δεν θα είναι ποτέ χρήσιμη ούτε αναγκαία η χορήγηση σε ανεξάρτητους επιχειρηματίες της άδειας να παρέχουν υπηρεσίες μεταφοράς με ασθενοφόρα, εφόσον αυτό θα μείωνε την προσφυγή στην υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας της οποίας και θα επηρέαζε τα αποτελέσματα χρήσεως.

9 Ο Landkreis και η ASB φρονούν ότι το άρθρο 18, παράγραφος 3, του νόμου RettDG 1991 προσφέρεται και για μια άλλη ερμηνεία, υπό την έννοια ότι δεν εμποδίζει τη χορήγηση αδειών στους ανεξάρτητους επιχειρηματίες παρά μόνον αν αυτές είναι ικανές να έχουν σημαντικές αρνητικές συνέπειες επί της υπηρεσίας επείγουσας ιατρικής βοήθειας.

10 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι δεν απόκειται στο Δικαστήριο να αποφαίνεται επί της ερμηνείας εθνικών διατάξεων, αλλά να λαμβάνει υπόψη, στο πλαίσιο της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των κοινοτικών και των εθνικών δικαστηρίων, το πραγματικό και νομοθετικό πλαίσιο εντός του οποίου εντάσσεται το προδικαστικό ερώτημα, όπως το εξειδικεύει η απόφαση περί παραπομπής.

Η διαφορά της κύριας δίκης

11 Η επιχείρηση Ambulanz Glöckner έλαβε το 1990, δηλαδή πριν από τη θέση σε ισχύ του νόμου RettDG 1991 και επομένως υπό το κράτος της προϊσχύσασας ομοσπονδιακής νομοθεσίας, άδεια παροχής υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών, η ισχύς της οποίας έληγε τον Οκτώβριο του 1994.

12 Τον Ιούλιο του 1994 ζήτησε την ανανέωση της άδειάς της από το Landkreis, το οποίο κάλεσε τότε τις δύο υγειονομικές οργανώσεις, στις οποίες είχε ανατεθεί η διαχείριση της δημόσιας υπηρεσίας επείγουσας ιατρικής βοήθειας στον τομέα του Pirmasens, δηλαδή την ASB και τον DRK, να διατυπώσουν τη γνώμη τους ως προς τα αποτελέσματα που θα μπορούσε να έχει η ζητούμενη άδεια.

13 Οι δύο οργανώσεις δήλωσαν στο Landkreis ότι οι δικές τους εγκαταστάσεις επείγουσας βοήθειας στην οικεία ζώνη δεν χρησιμοποιούνται πλήρως και λειτουργούν με ζημία, οπότε η είσοδος νέου επιχειρηματία θα τις ανάγκαζε είτε να αυξήσουν τις συνεισφορές των χρηστών είτε να μειώσουν τις υπηρεσίες τους. Κατά συνέπεια, ο Landkreis αρνήθηκε την παράταση ισχύος της άδειας της Ambulanz Glöckner, βάσει του άρθρου 18, παράγραφος 3, του νόμου RettDG 1991, επισημαίνοντας ότι, στο συγκεκριμένο τομέα, η υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας λειτούργησε μόνον κατά το 26 % των δυνατοτήτων της το 1993.

14 Μετά την απόρριψη της ενστάσεώς της, η Ambulanz Glöckner άσκησε προσφυγή ενώπιον του Verwaltungsgericht Neustadt (Γερμανία), το οποίο με απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 1998 υποχρέωσε τον Landkreis να χορηγήσει τη ζητούμενη άδεια. Το εν λόγω δικαστήριο θεώρησε, κατά τα ουσιώδη, ότι το άρθρο 18, παράγραφος 3, του νόμου RettDG 1991 έχει την έννοια ότι ο νομοθέτης του ομόσπονδου κράτους επιθυμεί κατ' αρχήν να επιτρέψει τη χορήγηση άδειας σε ιδιωτικές επιχειρήσεις για τη μεταφορά ασθενών εκτός της δημόσιας υπηρεσίας επείγουσας ιατρικής βοήθειας, ακόμη και αν αυτό συνεπάγεται αύξηση των εξόδων. Δεδομένου ότι η Ambulanz Glöckner διενεργούσε μεταφορές ασθενών επί επτά και πλέον έτη, είναι φανερό, κατά το εθνικό δικαστήριο, ότι η δραστηριότητά της δεν απειλεί να βλάψει την ύπαρξη ή τη λειτουργία της υπηρεσίας επείγουσας ιατρικής βοήθειας.

15 Ο Landkreis άσκησε έφεση κατά της αποφάσεως αυτής ενώπιον του Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz.

16 Με την απόφαση περί παραπομπής το εν λόγω δικαστήριο διερωτάται αν πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 90, παράγραφος 1, της Συνθήκης για τη χορήγηση ειδικών ή αποκλειστικών δικαωμάτων σε επιχειρήσεις. Παρατηρεί ότι οι υγειονομικές οργανώσεις πρέπει να θεωρηθούν ως επιχειρήσεις στις οποίες έχουν χορηγηθεί αποκλειστικά ή ειδικά δικαιώματα κατά την έννοια της διατάξεως αυτής, λόγω της αποστολής που τους έχει ανατεθεί, δηλαδή της επείγουσας μεταφοράς ασθενών. Η επιπρόσθετη ανάθεση της αγοράς των υπηρεσιών μη επείγουσας μεταφοράς ασθενών, το 1991, συνιστά επίσης «μέτρο» κατά την έννοια του προαναφερθέντος άρθρου 90, παράγραφος 1. Όμως, κατά το αιτούν δικαστήριο, λόγοι αναγόμενοι στην εκπλήρωση αποστολής γενικού οικονομικού συμφέροντος κατά την έννοια του άρθρου 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης δεν δικαιολογούν τον αποκλεισμό από τον ανταγωνισμό των υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών. Η ερμηνεία αυτή προκύπτει από το γεγονός ότι οι υπηρεσίες αυτές διέπονταν μέχρι τις 30 Ιουνίου 1991 από τον ελεύθερο ανταγωνισμό, χωρίς το κοινό να αντιμετωπίσει κάποιο πρόβλημα με την παροχή τους.

17 Βάσει αυτών των θεωρήσεων, το αιτούν δικαστήριο ανέστειλε τη διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Συμβιβάζεται με το άρθρο 86, παράγραφος 1, ΕΚ και τα άρθρα 81 και 82 ΕΚ η παραχώρηση μονοπωλίου για την παροχή υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών εντός ορισμένης γεωγραφικής ζώνης;»

Επί της εφαρμογής του άρθρου 90, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 86, παράγραφος 1, ΕΚ)

18 Πριν εξεταστεί το προδικαστικό ερώτημα, πρέπει να εξεταστεί το ζήτημα αν το άρθρο 90, παράγραφος 1, της Συνθήκης έχει εφαρμογή στις υγειονομικές οργανώσεις όπως οι επίδικες στην κύρια δίκη, στις οποίες οι αρμόδιες δημόσιες αρχές ανέθεσαν την υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας, και μάλιστα λαμβανομένης υπόψη της ιδιαίτερης προστασίας που τους παρέχει το άρθρο 18, παράγραφος 3, του νόμου RettDG 1991. Το ζήτημα είναι με άλλα λόγια, αφενός, αν οι υγειονομικές αυτές οργανώσεις συνιστούν επιχειρήσεις και, αφετέρου, αν έχουν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα.

19 Συναφώς, πρέπει πρώτον να σημειωθεί ότι, στο πλαίσιο του δικαίου του ανταγωνισμού, στην έννοια της επιχειρήσεως υπάγεται κάθε φορέας που ασκεί οικονομική δραστηριότητα, ανεξαρτήτως του νομικού καθεστώτος του φορέα αυτού και του τρόπου χρηματοδοτήσεώς του (βλ., απόφαση της 12ης Σεπτεμβρίου 2000, C-180/98 έως C-184/98, Pavlov κ.λπ., Συλλογή 2000, σ. I-6451, σκέψη 74), και ότι οικονομική δραστηριότητα συνιστά κάθε δραστηριότητα προσφοράς αγαθών ή υπηρεσιών σε δεδομένη αγορά (απόφαση Pavlov κ.λπ., όπ.π., σκέψη 75).

20 Στην υπόθεση της κύριας δίκης, οι υγειονομικές οργανώσεις παρέχουν υπηρεσίες, έναντι αμοιβής από τους πελάτες, στην αγορά απλής και επείγουσας μεταφοράς ασθενών. Οι δραστηριότητες αυτές δεν ασκούνταν πάντα και δεν ασκούνται οπωσδήποτε από τέτοιες οργανώσεις ή από δημόσιες αρχές. Από τη δικογραφία προκύπτει ότι, κατά το παρελθόν, η επιχείρηση Ambulanz Glöckner παρέσχε αυτά τα δύο είδη υπηρεσιών. Συνεπώς, η παροχή τέτοιων υπηρεσιών συνιστά οικονομική δραστηριότητα ενόψει εφαρμογής των περί ανταγωνισμού κανόνων της Συνθήκης.

21 Βεβαίως, οι υποχρεώσεις της δημόσιας υπηρεσίας μπορούν να καταστήσουν τις υπηρεσίες που παρέχει μια συγκεκριμένη υγειονομική οργάνωση λιγότερο ανταγωνιστικές από παρόμοιες υπηρεσίες που παρέχουν άλλοι επιχειρηματίες, οι οποίοι δεν δεσμεύονται από τέτοιες υποχρεώσεις, πλην όμως το στοιχείο αυτό δεν σημαίνει ότι οι εν λόγω δραστηριότητες δεν αποτελούν οικονομικές δραστηριότητες.

22 Συνεπώς, όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών επείγουσας και μη επείγουσας μεταφοράς ασθενών, οι φορείς όπως οι υγειονομικές οργανώσεις πρέπει να χαρακτηρισθούν επιχειρήσεις κατά την έννοια των περί ανταγωνισμού κανόνων της Συνθήκης.

23 Δεύτερον, διαπιστώνεται ότι, βάσει του άρθρου 18, παράγραφος 3, του νόμου RettDG 1991, η άδεια που είναι αναγκαία για την παροχή υπηρεσιών μεταφοράς με ασθενοφόρο μπορεί να μη χορηγηθεί από την αρμόδια αρχή, οσάκις η χρησιμοποίησή της είναι ικανή να έχει επιπτώσεις επί της λειτουργίας και της αποδοτικότητας της υπηρεσίας επείγουσας ιατρικής βοήθειας, η διαχείριση της οποίας έχει ανατεθεί σε υγειονομικές οργανώσεις.

24 Το γεγονός ότι στην τελευταία αυτή περίπτωση οι υπηρεσίες μεταφοράς ασθενών ανατίθενται μόνο στις υγειονομικές οργανώσεις που διαχειρίζονται την υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειες αρκεί για να χαρακτηρισθεί το μέτρο αυτό ως απο-

κλειστικό ή ειδικό δικαίωμα κατά την έννοια του άρθρου 90, παράγραφος 1, της Συνθήκης. Πράγματι, μέσω νομοθετικού μέτρου παρέχεται προστασία σε περιορισμένο αριθμό επιχειρήσεων η οποία είναι ικανή να επηρεάσει ουσιώδως την ικανότητα άλλων επιχειρήσεων να ασκούν την εν λόγω οικονομική δραστηριότητα στην ίδια γεωγραφική ζώνη και υπό ουσιαστικά παρόμοιες συνθήκες.

25 Κατά συνέπεια, πρέπει να θεωρηθεί ότι το άρθρο 18, παράγραφος 3, του νόμου RettDG 1991 παρέσχε στις υγειονομικές οργανώσεις ειδικό ή αποκλειστικό δικαίωμα κατά την έννοια του άρθρου 90, παράγραφος 1, της Συνθήκης.

Επί της παραβάσεως του άρθρου 90, παράγραφος 1, της Συνθήκης, σε συνδυασμό με το άρθρο 85, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 81, παράγραφος 1, ΕΚ)

26 Η επιχείρηση Ambulanz Glöckner υποστηρίζει ότι το άρθρο 18, παράγραφος 3, του νόμου RettDG 1991 δεν συμβιβάζεται με το άρθρο 90, παράγραφος 1, της Συνθήκης, σε συνδυασμό με το άρθρο 85, παράγραφος 1, στοιχείο γ', αυτής, καθότι δίνει τη δυνατότητα στις υγειονομικές οργανώσεις, που καλούνται να διατυπώσουν τη γνώμη τους επί κάθε αιτήσεως ανεξάρτητου επιχειρηματία περί προσβάσεως στην αγορά, να κατανείμουν μεταξύ τους την αγορά υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών μέσω συμφωνίας μεταξύ αυτών και των δημοσίων αρχών.

27 Συναφώς, διαπιστώνεται ότι η διάταξη περί παραπομπής δεν περιέχει καμία ένδειξη ως προς την ύπαρξη οποιασδήποτε συμφωνίας, απαγορευόμενης από το άρθρο 85, παράγραφος 1, της Συνθήκης, μεταξύ των υγειονομικών οργανώσεων.

28 Εξάλλου, δεν αποδεικνύεται ότι οι δημόσιες αρχές που καλούνται να χορηγήσουν άδεια παροχής υπηρεσιών μεταφοράς με ασθενοφόρο, εκτός αυτών που εμπίπτουν στην υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας, έρχονται σε συνεννόηση με τις εν λόγω υγειονομικές οργανώσεις. Βεβαίως, οι αρμόδιες αρχές ζητούν τη γνώμη των τελευ-

ταίων, το στοιχείο δε αυτό, όπως προκύπτει από τη σκέψη 43 της παρούσας απόφασης, μπορεί να ληφθεί υπόψη προκειμένου να ερευνηθεί αν υπάρχει κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης κατά την έννοια του άρθρου 90, παράγραφος 1, της Συνθήκης, σε συνδυασμό με το άρθρο 86 αυτής. Ωστόσο, όπως παρατήρησε ο γενικός εισαγγελέας στην παράγραφο 103 των προτάσεών του, την απόφαση περί χορηγήσεως ή μη χορηγήσεως της άδειας λαμβάνουν μονομερώς και υπό την αποκλειστική ευθύνη τους οι αρμόδιες αρχές, σύμφωνα με τους όρους που προβλέπει ο νόμος RettDG 1991.

29 Επομένως, δεν συντρέχει παράβαση του άρθρου 90, παράγραφος 1, της Συνθήκης, σε συνδυασμό με το άρθρο 85, παράγραφος 1, στοιχείο γ', αυτής.

Επί της παραβάσεως του άρθρου 90, παράγραφος 1, της Συνθήκης σε συνδυασμό με το άρθρο 86 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 82 ΕΚ)

30 Το αιτούν δικαστήριο ερωτά στην ουσία αν μια διάταξη όπως η διάταξη του άρθρου 18, παράγραφος 3, του νόμου RettDG 1991 είναι ικανή να δημιουργήσει κατάσταση στην οποία οι υγειονομικές οργανώσεις οδηγούνται σε καταχρήσεις δεσπόζουσας θέσης κατά παράβαση του άρθρου 86 της Συνθήκης.

Επί της υπάρξεως δεσπόζουσας θέσης σε σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς

31 Για να δώσει απάντηση σ' αυτό το ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο πρέπει εκ προοιμίου να εξετάσει αν οι εν λόγω υγειονομικές οργανώσεις κατέχουν πράγματι δεσπόζουσα θέση σε σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς, πράγμα που προϋποθέτει την οριοθέτηση τόσο της επίδικης αγοράς υπηρεσιών όσο και της γεωγραφικής εκτάσεώς της.

32 Συναφώς, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι υπάρχουν δύο διαφορετικές αγορές υπηρεσιών, η αγορά της επείγουσας και η αγορά της μη επείγουσας μεταφοράς ασθενών.

33 Η ανάλυση αυτή πρέπει να γίνει δεκτή. Πράγματι, ναι μεν οι εν λόγω υπηρεσίες είναι παραπλήσιες, ωστόσο δεν επιδέχονται εναλλαγή ή αμοιβαία υποκατάσταση, λόγω των χαρακτηριστικών τους, της τιμής τους ή της χρήσεως για την οποία προορίζονται. Ούτε οι υπηρεσίες μη επείγουσας μεταφοράς προσφέρουν κατ' ανάγκη ικανοποιητική εναλλακτική λύση έναντι των υπηρεσιών επείγουσας μεταφοράς, οι οποίες απαιτούν, καθ' όλο το 24ωρο, άκρως ειδικευμένο προσωπικό και ιδιαίτερα σύχρονο και περίπλοκο εξοπλισμό, αλλά ούτε και η επείγουσα μεταφορά, ιδιαίτερα δαπανηρή, μπορεί να θεωρηθεί ως ικανοποιητική εναλλακτική λύση έναντι της μη επείγουσας μεταφοράς.

34 Όσον αφορά τη γεωγραφική έκταση της σχετικής αγοράς υπηρεσιών, επισημαίνεται στο αιτούν δικαστήριο η ανάγκη να ληφθεί υπόψη η αγορά στην οποία οι όροι ανταγωνισμού είναι αρκούντως ομοιογενείς, δηλαδή μια ζώνη εντός της οποίας οι αντικειμενικοί όροι ανταγωνισμού των εν λόγω υπηρεσιών και ιδίως η ζήτηση εκ μέρους των καταναλωτών είναι παρόμοιοι για όλους τους επιχειρηματίες (απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 1978, 27/76, United Brands κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1978, σ. 75, σκέψη 44).

35 Εν προκειμένω, το αιτούν δικαστήριο οφείλει να εξετάσει αν η αγορά αυτή:

— περιορίζεται στον επιχειρησιακό τομέα στον οποίο αναφέρεται η αίτηση χορηγήσεως άδειας, ή

— αν εκτείνεται σε ολόκληρο το ομόσπονδο κράτος Ρηνανίας-Παλατινάτου, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή εφόσον το νομοθετικό πλαίσιο, οι οργανωτικές δομές και οι τιμές που εφαρμόζει η υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας είναι τα ίδια στο σύνολο του εν λόγω κράτους, ή τέλος

— αν καλύπτει ολόκληρο το έδαφος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, όπως υποστηρίζει η επιχείρηση Ambulanz Glöckner, εφόσον οι νόμοι που διέπουν την παροχή υπηρεσιών μεταφοράς με ασθενοφόρα στα διάφορα ομόσπονδα κράτη είναι παρόμοιοι, πράγμα που αμφισβητεί ο Vertreter des öffentlichen Interesses, Mainz.

36 Όταν θα έχει προσδιοριστεί η αγορά υπηρεσιών και η γεωγραφική έκτασή της το αιτούν δικαστήριο οφείλει επίσης να εξετάσει, ενδεχομένως, αν υπάρχει ατομική ή ίσως συλλογική δεσπόζουσα θέση κατά την έννοια του άρθρου 86 της Συνθήκης και αν η θέση αυτή υπάρχει «σε σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς», πράγμα που θα γίνει στο πλαίσιο εκτιμήσεως πραγματικών περιστατικών που εμπίπτει στην αρμοδιότητα του εν λόγω δικαστηρίου.

37 Συναφώς, το εθνικό δικαστήριο καλό θα είναι να εξετάσει αν είναι ακριβή τα πραγματικά στοιχεία που εκθέτει ο γενικός εισαγγελέας στην παράγραφο 121 των προτάσεών του, σχετικά με τις δραστηριότητες του DRK που φέρονται ότι ασκούνται σε μεγάλο τμήμα του ομόσπονδου κράτους Ρηνανίας-Παλατινάτου, στοιχεία τα οποία, αν επιβεβαιωθούν, θα μπορούσαν να αποδείξουν ότι ο εν λόγω οργανισμός ιατρικής βοήθειας κατέχει δεσπόζουσα θέση στην αγορά των υπηρεσιών επείγουσας και μη επείγουσας μεταφοράς ασθενών.

38 Στην περίπτωση που το αιτούν δικαστήριο διαπιστώσει πράγματι την ύπαρξη δεσπόζουσας θέσης, τουλάχιστον στο σύνολο του ομόσπονδου κράτους Ρηνανίας-Παλατινάτου, τότε θα πρέπει να θεωρηθεί ότι μια τέτοια θέση επηρεάζει σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς, όπως παρατηρεί ο γενικός εισαγγελέας στην παράγραφο 129 των προτάσεών του, λαμβανομένης υπόψη της μεγάλης εκτάσεως του

κράτους αυτού, που είναι γύρω στα 20 000 km^2, και του μεγάλου αριθμού κατοίκων που είναι περίπου τέσσερα εκατομμύρια, πληθυσμός που υπερβαίνει τον πληθυσμό ορισμένων κρατών μελών.

Επί της καταχρήσεως δεσπόζουσας θέσεως

39 Πρέπει να σημειωθεί ότι το γεγονός και μόνον της δημιουργίας δεσπόζουσας θέσεως με τη χορήγηση ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων κατά την έννοια του άρθρου 90, παράγραφος 1, της Συνθήκης δεν είναι, καθαυτό, ασυμβίβαστο με το άρθρο 86 της Συνθήκης. Ένα κράτος μέλος παραβαίνει τις απαγορεύσεις των δύο αυτών διατάξεων μόνον όταν η σχετική επιχείρηση οδηγείται, απλώς και μόνο με την άσκηση των αποκλειστικών δικαιωμάτων που της έχουν χορηγηθεί, σε καταχρηστική εκμετάλλευση της δεσπόζουσας θέσεώς της ή όταν τα δικαιώματα αυτά είναι ικανά να δημιουργήσουν μια κατάσταση εντός της οποίας η επιχείρηση αυτή οδηγείται σε τέτοια καταχρηστική συμπεριφορά (βλ. απόφαση Pavlov κ.λπ., όπ.π., σκέψη 127).

40 Συναφώς, κατά πάγια νομολογία, συνιστά κατάχρηση κατά την έννοια του άρθρου 86 της Συνθήκης το γεγονός ότι μια επιχείρηση κατέχουσα δεσπόζουσα θέση σε δεδομένη αγορά επιφυλάσσει γι' αυτή, χωρίς να υπάρχει αντικειμενική ανάγκη, βοηθητική δραστηριότητα την οποία θα μπορούσε να ασκήσει τρίτη επιχείρηση στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων της σε παραπλήσια αλλά χωριστή αγορά, με κίνδυνο να εξαλειφθεί κάθε ανταγωνισμός εκ μέρους της επιχειρήσεως αυτής (απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 1991, C-18/88, GB-Inno-BM, Συλλογή 1991, σ. I-5941, σκέψη 18). Αν η επέκταση της δεσπόζουσας θέσης της επιχειρήσεως στην οποία το κράτος χορήγησε ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα είναι το αποτέλεσμα κρατικού μέτρου, το μέτρο αυτό συνιστά παράβαση του άρθρου 90 της Συνθήκης, σε συνδυασμό με το άρθρο 86 αυτής (βλ. αποφάσεις GB-Inno-BM, όπ.π., σκέψη 21, και της 25ης Ιουνίου 1998, C-203/96, Dusseldorp κ.λπ., Συλλογή 1998, σ. I-4075, σκέψη 61).

41 Στην υπόθεση της κύριας δίκης, η επιχείρηση Ambulanz Glöckner υποστηρίζει ακριβώς ότι ο αποκλεισμός της από την αγορά μεταφοράς ασθενών με ασθενοφόρα προκύπτει από την εφαρμογή του άρθρου 18, παράγραφος 3, του νόμου RettDG

1991, που δίνει τη δυνατότητα στις υγειονομικές οργανώσεις, ενεργούσες σε συνεννόηση με τις δημόσιες αρχές, να περιορίσουν την πρόσβαση στην αγορά αυτή.

42 Η Επιτροπή υποστηρίζει επίσης ότι η επέκταση της δεσπόζουσας θέσης στην αγορά επείγουσας μεταφοράς ασθενών, στην παραπλήσια αλλά χωριστή αγορά της μη επείγουσας μεταφοράς ασθενών, οφείλεται στις τροποποιήσεις της ομοσπονδιακής νομοθεσίας που διείπε αυτό το τελευταίο είδος μεταφοράς και εν συνεχεία της νομοθεσίας του ομόσπονδου κράτους Ρηνανίας-Παλατινάτου και ειδικότερα στη θέσπιση του άρθρου 18, παράγραφος 3, του νόμου RettDG 1991. Αυτός ο περιορισμός του ανταγωνισμού συνιστά παράβαση του άρθρου 90 της Συνθήκης, σε συνδυασμό με το άρθρο 86 αυτής.

43 Συναφώς, διαπιστώνεται ότι ο νομοθέτης του ομόσπονδου κράτους Ρηνανίας-Παλατινάτου, θεσπίζοντας το άρθρο 18, παράγραφος 3, του νόμου RettDG 1991, η εφαρμογή του οποίου απαιτεί να καλούνται οι οργανώσεις πρώτων βοηθειών να διατυπώσουν τη γνώμη τους επί κάθε αιτήσεως χορηγήσεως άδειας παροχής υπηρεσιών μη επείγουσας μεταφοράς ασθενών που υποβάλλεται από ανεξάρτητο επιχειρηματία, ευνόησε τις οργανώσεις αυτές που είχαν ήδη αποκλειστικό δικαίωμα στην αγορά επείγουσας μεταφοράς, δίνοντάς τους επίσης τη δυνατότητα να παρέχουν κατ' αποκλειστικότητα τέτοιες υπηρεσίες. Η εφαρμογή του άρθρου 18, παράγραφος 3, του νόμου RettDG 1991 είχε δηλαδή ως συνέπεια τον περιορισμό της «διαθέσεως [...] επί ζημία των καταναλωτών», κατά την έννοια του άρθρου 86, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο β', της Συνθήκης, επιφυλάσσοντας γι' αυτές τις οργανώσεις πρώτων βοηθειών μια βοηθητική δραστηριότητα μεταφοράς που θα μπορούσε να ασκηθεί από ανεξάρτητο επιχειρηματία.

Επίπτωση στο εμπόριο μεταξύ κρατών μελών

44 Για να θεωρηθεί ότι ένα μέτρο, όπως το άρθρο 18, παράγραφος 3, του νόμου RettDG 1991, δεν συμβιβάζεται με το άρθρο 90, παράγραφος 1, της Συνθήκης, σε συνδυασμό με το άρθρο 86 αυτής, πρέπει επιπλέον να αποδειχθεί ότι η εφαρμογή του θίγει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών.

45 Ο Landkreis, το ASB, ο Vertreter des öffentlichen Interesses, Mainz, και η Αυστριακή Κυβέρνηση υποστηρίζουν ότι το επίδικο μέτρο δεν έχει αισθητή επίπτωση επί του εμπορίου μεταξύ κρατών μελών, διότι η άδεια μεταφοράς με ασθενοφόρα χορηγείται μόνο για συγκεκριμένο τομέα. Επιπλέον, αυτό το είδος μεταφοράς είναι εξ ορισμού δραστηριότητα ασκούμενη σε τοπική κλίμακα και σπανίως πραγματοποιούνται διεθνείς μεταφορές με ασθενοφόρα.

46 Η Επιτροπή φρονεί ότι το ζήτημα αυτό εμπίπτει στην εκτίμηση του εθνικού δικαστηρίου και παρατηρεί ότι, λόγω της γειτνιάσεως του ομόσπονδου κράτους Ρηνανίας-Παλατινάτου με το Βέλγιο, τη Γαλλία και το Λουξεμβούργο, δεν πρέπει να αποκλείονται οι μεταφορές πέραν των συνόρων. Πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη οι πιθανές περιπτώσεις μεταφοράς σε μεγαλύτερη απόσταση ασθενών ή τραυματιών που επιθυμούν να διακομιστούν σε άλλο κράτος μέλος ή επαναπατρίζονται.

47 Συναφώς, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η ερμηνεία και η εφαρμογή του σχετικού με τα αποτελέσματα επί του εμπορίου μεταξύ κρατών μελών όρου, που υπάρχει στα άρθρα 85 και 86 της Συνθήκης, πρέπει να λαμβάνουν ως αφετηρία τον σκοπό αυτού του όρου που είναι να καθορίζει, σε θέματα ρυθμίσεως του ανταγωνισμού, τον τομέα του κοινοτικού δικαίου, σε σχέση με τον τομέα των κρατών μελών. Έτσι, εμπίπτουν στον τομέα του κοινοτικού δικαίου κάθε σύμπραξη και κάθε πρακτική που είναι ικανές να διακυβεύουν την ελευθερία του εμπορίου μεταξύ κρατών μελών, κατά τρόπο που θα μπορούσε να βλάψει την υλοποίηση των στόχων μιας ενιαίας αγοράς μεταξύ των κρατών μελών, ιδίως στεγανοποιώντας τις εθνικές αγορές, ή τροποποιώντας τη διάρθρωση του ανταγωνισμού εντός της κοινής αγοράς (απόφαση της 31ης Μαΐου 1979, 22/78, Hugin κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1979/1, σ. 951, σκέψη 17).

48 Για να μπορούν να θίξουν το μεταξύ κρατών μελών εμπόριο, μια απόφαση, συμφωνία ή πρακτική πρέπει, βάσει ενός συνόλου νομικών ή πραγματικών στοιχείων, να είναι δυνατό να πιθανολογηθεί αρκούντως ότι μπορούν να ασκήσουν επιρροή, άμεση ή έμμεση, πραγματική ή δυνητική, επί των εμπορικών ρευμάτων μεταξύ κρατών μελών, τούτο δε κατά τρόπο που θα μπορούσε να εμποδίσει την υλοποίηση της ενιαίας αγοράς μεταξύ κρατών μελών. Επιπλέον, πρέπει η επιρροή αυτή να μην

είναι ασήμαντη (απόφαση της 28ης Απριλίου 1998, C-306/96, Javico, Συλλογή 1998, σ. I-1983, σκέψη 16).

49 Στον τομέα των υπηρεσιών, η επιρροή αυτή μπορεί να συνίσταται, όπως έχει ήδη κρίνει το Δικαστήριο, στη διαμόρφωση των οικείων δραστηριοτήτων με τέτοιο τρόπο ώστε να προκαλείται κατανομή της κοινής αγοράς και να παρεμποδίζεται η ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών, που είναι ένας από τους στόχους της Συνθήκης (βλ. απόφαση της 4ης Μαΐου 1988, 30/87, Bodson, Συλλογή 1988, σ. 2479, σκέψη 24). Επίσης, το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών μπορεί να επηρεαστεί από ένα μέτρο που εμποδίζει μια επιχείρηση να εγκατασταθεί σε άλλο κράτος μέλος προκειμένου να παράσχει εκεί υπηρεσίες στη σχετική αγορά (βλ., κατ' αυτή την έννοια, την απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 1986, 161/84, Pronuptia, Συλλογή 1986, σ. 353, σκέψη 26).

50 Στο εθνικό δικαστήριο απόκειται, δηλαδή, να εξετάσει αν, λαμβανομένων υπόψη των οικονομικών χαρακτηριστικών της αγοράς επείγουσας και μη επείγουσας μεταφοράς ασθενών, πιθανολογείται αρκούντως ότι ένας κανόνας, όπως το άρθρο 18, παράγραφος 3, του νόμου RettDG 1991, εμποδίζει πράγματι επιχειρηματίες εγκατεστημένους σε άλλα κράτη μέλη εκτός του συγκεκριμένου κράτους είτε να παράσχουν υπηρεσίες μεταφοράς με ασθενοφόρο στο κράτος αυτό είτε ακόμη και να εγκατασταθούν σ' αυτό.

Ως προς τη δικαιολόγηση βάσει του άρθρου 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης

51 Αν υποτεθεί ότι αποδεικνύεται, κατά τα προεκτεθέντα, ότι το άρθρο 18, παράγραφος 3, του νόμου RettDG 1991 αντιβαίνει στο άρθρο 90, παράγραφος 1, της Συνθήκης, σε συνδυασμό με το άρθρο 86 αυτής, πρέπει περαιτέρω να εξεταστεί αν η εθνική αυτή διάταξη μπορεί να δικαιολογηθεί με βάση την ύπαρξη αποστολής διαχειρίσεως υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος, κατά την έννοια του άρθρου 90, παράγραφος 2, της εν λόγω Συνθήκης.

52 Ο Landkreis, η ASB, ο Vertreter des öffentlichen Interesses, Mainz, και η Αυστριακή Κυβέρνηση υποστηρίζουν ότι είναι αναγκαία σε ορισμένο βαθμό η προστασία της υπηρεσίας επείγουσας ιατρικής βοήθειας έναντι του ανταγωνισμού ανεξάρτητων επιχειρηματιών, ακόμη και στην αγορά μη επείγουσας μεταφοράς με ασθενοφόρο.

53 Οι προαναφερθέντες παρατηρούν ότι η επείγουσα μεταφορά, που πρέπει να εξασφαλίζεται όλο το 24ωρο και στο σύνολο του οικείου εδάφους, απαιτεί μεγάλες επενδύσεις σε εξοπλισμό και σε ειδικευμένο προσωπικό. Θα πρέπει να αποφεύγεται το ενδεχόμενο να μη αντισταθμίζονται έστω και εν μέρει οι δαπάνες αυτές από τα έσοδα που αποφέρουν οι μη επείγουσες μεταφορές. Ακριβώς όμως, όχι μόνον αυτή καθαυτή η ύπαρξη ανεξαρτήτων επιχειρηματιών στην αγορά αυτή έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση των εσόδων της υπηρεσίας επείγουσας ιατρικής βοήθειας, αλλά επιπλέον πρέπει να αναμένεται ότι οι εν λόγω επιχειρηματίες, που επιδιώκουν το κέρδος, θα προτιμούσαν να παρέχουν τις υπηρεσίες τους κατά πλειοψηφία σε πυκνοκατοικημένες ζώνες όπου οι αποστάσεις είναι μικρές, με αποτέλεσμα οι οργανώσεις πρώτων βοηθειών να αναλαμβάνουν πλέον, εκτός από τις περιπτώσεις επείγουσας μεταφοράς, μόνον τη μεταφορά ασθενών σε απομονωμένες ζώνες. Η Αυστριακή Κυβέρνηση προσθέτει ότι, εφόσον η δημόσια υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας χρηματοδοτείται σε τελική ανάλυση είτε από φόρους είτε από τον προϋπολογισμό ασφαλίσεως ασθενείας, υπάρχει σοβαρός κίνδυνος να καταλογιστούν οι αναπόφευκτες ζημίες της εν λόγω υπηρεσίας εις βάρος της κοινωνίας, ενώ τα ενδεχόμενα κέρδη περιέρχονται στους ανεξάρτητους επιχειρηματίες.

54 Είναι επίσης προς το γενικό συμφέρον να μην μπορούν να κυμαίνονται οι τιμές αναλόγως των εξυπηρετουμένων περιοχών.

55 Συναφώς, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι οι οργανώσεις πρώτων βοηθειών είναι επιφορτισμένες με αποστολή γενικού οικονομικού συμφέροντος που συνίσταται στην υποχρέωση διαρκούς εξασφαλίσεως της επείγουσας μεταφοράς ασθενών ή τραυματιών στο σύνολο του οικείου εδάφους, σε ενιαίες τιμές και υπό παρόμοιους όρους ποιότητας, ανεξαρτήτως των ιδιαιτέρων καταστάσεων ή του βαθμού οικονομικής αποδοτικότητας κάθε συγκεκριμένης υπηρεσίας.

56 Ακριβώς όμως, το άρθρο 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης, σε συνδυασμό με την παράγραφο 1 της διάταξης αυτής, επιτρέπει στα κράτη μέλη να χορηγούν σε επιχειρήσεις, τις οποίες επιφορτίζουν με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, αποκλειστικά δικαιώματα, τα οποία μπορεί να εμποδίσουν την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού της Συνθήκης, καθόσον οι περιορισμοί του ανταγωνισμού, και μάλιστα ο πλήρης αποκλεισμός του ανταγωνισμού εκ μέρους άλλων επιχειρηματιών, είναι αναγκαίοι προκειμένου να εξασφαλισθεί η εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που έχει ανατεθεί στις επιχειρήσεις στις οποίες έχουν χορηγηθεί αποκλειστικά δικαιώματα (βλ. απόφαση της 19ης Μαΐου 1993, C-320/91, Corbeau, Συλλογή 1993, σ. I.-2533, σκέψη 14).

57 Κατά συνέπεια, πρέπει να εξετασθεί αν ο περιορισμός του ανταγωνισμού είναι αναγκαίος προκειμένου να καταστεί δυνατόν για τον φορέα του αποκλειστικού δικαιώματος να εκπληρώσει την αποστολή γενικού συμφέροντος που του έχει ανατεθεί υπό οικονομικώς αποδεκτές συνθήκες. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι προς τούτο πρέπει να ληφθεί ως βάση το ότι η υποχρέωση του προσώπου, στο οποίο έχει ανατεθεί η αποστολή αυτή, να εξασφαλίζει την παροχή των υπηρεσιών του υπό συνθήκες οικονομικής ισορροπίας προϋποθέτει τη δυνατότητα συμψηφισμού των αποτελεσμάτων των κερδοφόρων τομέων δραστηριοτήτων και των λιγότερο κερδοφόρων τομέων δραστηριοτήτων και δικαιολογεί επομένως κάποιον περιορισμό του ανταγωνισμού εκ μέρους ιδιωτών επιχειρηματιών στο επίπεδο των οικονομικώς αποδοτικών τομέων (απόφαση Corbeau, όπ.π., σκέψεις 16 και 17).

58 Στην υπόθεση της κύριας δίκης, για τους λόγους που προέβαλαν ο Landkreis, η ASB, ο Vertreter des öffentlichen Interesses, Mainz, και η Αυστριακή Κυβέρνηση που εκτίθενται στη σκέψη 53 της παρούσας απόφασης και η εξακρίβωση των οποίων απόκειται στο εθνικό δικαστήριο, φαίνεται ότι το σύστημα που καταρτίστηκε με τον νόμο RettDG 1991 δίνει τη δυνατότητα στις οργανώσεις πρώτων βοηθειών να εκπληρώσουν την αποστολή τους υπό οικονομικώς αποδεκτές συνθήκες. Ειδικότερα, από τη δικογραφία προκύπτει ότι τα έσοδα της μη επείγουσας μεταφοράς συμβάλλουν στην κάλυψη των εξόδων της υπηρεσίας επείγουσας μεταφοράς.

59 Βεβαίως, στη σκέψη 19 της προαναφερθείσας απόφασης Corbeau, το Δικαστήριο έκρινε ότι ο αποκλεισμός του ανταγωνισμού δεν δικαιολογείται σε ορισμένες περιπτώσεις ειδικών υπηρεσιών, που μπορούν να διαχωριστούν από τη συγκεκριμένη υπηρεσία γενικού συμφέροντος, εφόσον οι υπηρεσίες αυτές δεν θίγουν την οικονομική υπηρεσία της υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος που έχει ανατεθεί στον κάτοχο του αποκλειστικού δικαιώματος.

60 Ωστόσο, η περίπτωση των δύο επιδίκων υπηρεσιών της κύριας υπόθεσης δεν είναι τέτοια, κυρίως για δύο λόγους. Πρώτον, αντίθετα προς τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης στην οποία εκδόθηκε η προαναφερθείσα απόφαση Corbeau, τα δύο είδη επιδίκων υπηρεσιών, που αναλαμβάνουν κατά παράδοση οι υγειονομικές οργανώσεις, συνδέονται τόσο στενά ώστε οι υπηρεσίες μη επείγουσας μεταφοράς ασθενών δύσκολα μπορούν να διαχωριστούν από την αποστολή γενικού οικονομικού συμφέροντος την οποία συνιστούν οι υπηρεσίες επείγουσας μεταφοράς και με την οποία εμφανίζουν εξάλλου κοινά χαρακτηριστικά.

61 Δεύτερον, η επέκταση των αποκλειστικών δικαιωμάτων των οργανώσεων πρώτων βοηθειών στον τομέα της μη επείγουσας μεταφοράς ασθενών τους δίνει ακριβώς τη δυνατότητα να εκπληρώνουν τη γενικού συμφέροντος αποστολή τους της επείγουσας μεταφοράς, υπό συνθήκες οικονομικής ισορροπίας. Η δυνατότητα που θα είχαν οι ιδιώτες επιχειρηματίες να επικεντρώσουν το ενδιαφέρον τους, στον τομέα της μη επείγουσας μεταφοράς, στις επικερδέστερες διαδρομές θα μπορούσε να βλάψει τον βαθμό οικονομικής αποδοτικότητας της υπηρεσίας που παρέχουν οι οργανώσεις πρώτων βοηθειών και κατά συνέπεια να θίξει την ποιότητα και την αξιοπιστία της υπηρεσίας αυτής.

62 Ωστόσο, όπως σημειώνει ο γενικός εισαγγελέας στην παράγραφο 188 των προτάσεών του, μόνον όταν αποδεικνύεται ότι οι οργανώσεις πρώτων βοηθειών στις οποίες έχει ανατεθεί η διαχείριση της υπηρεσίας επείγουσας ιατρικής βοήθειας δεν είναι προδήλως σε θέση να ικανοποιούν διαρκώς τη ζήτηση επείγουσας και μη επείγουσας μεταφοράς ασθενών, τότε μόνο δεν μπορεί να δικαιολογηθεί η υπαγορευόμενη από την γενικού συμφέροντος αποστολή επέκταση των αποκλειστικών δικαιωμάτων τους.

63 Συναφώς, η επιχείρηση Ambulanz Glöckner υποστηρίζει ότι το άρθρο 18, παράγραφος 3, του νόμου RettDG 1991 ευνοεί ακριβώς μια κατάσταση στην οποία οι οργανώσεις πρώτων βοηθειών δεν είναι πάντα σε θέση να ικανοποιήσουν πλήρως και σε αποδεκτές τιμές τη ζήτηση που σημειώνεται στην αγορά μεταφοράς ασθενών (βλ. κατ' αναλογίαν αποφάσεις της 23ης Απριλίου 1991, C-41/90, Höfner και Elser, Συλλογή 1991, σ. I-1979, σκέψη 31, και της 11ης Δεκεμβρίου 1997, C-55/96, Job Centre, Συλλογή 1997, σ. I-7119, σκέψη 35). Αντιθέτως, ο Landkreis και η ASB υποστηρίζουν ότι η δημόσια υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας είναι αναμφισβήτητα σε θέση να ικανοποιήσει τη ζήτηση, τόσο επείγουσας όσο και μη επείγουσας μεταφοράς ασθενών, ακόμη και αν δεν υπάρχουν ιδιωτικές επιχειρήσεις.

64 Στο αιτούν δικαστήριο απόκειται να εξετάσει αν πράγματι οι οργανώσεις πρώτων βοηθειών που κατέχουν δεσπόζουσα θέση στις επίδικες αγορές είναι σε θέση να ικανοποιήσουν τη ζήτηση και να εκπληρώσουν όχι μόνον την εκ του νόμου υποχρέωσή τους να παρέχουν τις υπηρεσίες επείγουσας ιατρικής βοήθειας σε όλες τις περιπτώσεις και επί 24ώρου βάσεως αλλά και να παρέχουν τις υπηρεσίες μεταφοράς ασθενών κατά τρόπο αποτελεσματικό.

65 Κατά συνέπεια, μια διάταξη όπως η διάταξη του άρθρου 18, παράγραφος 3, του νόμου RettDG 1991 είναι δικαιολογημένη υπό το πρίσμα του άρθρου 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης, εφόσον δεν εμποδίζει τη χορήγηση άδειας σε ανεξάρτητους επιχειρηματίες στις περιπτώσεις όπου αποδεικνύεται ότι οι οργανώσεις πρώτων βοηθειών στις οποίες έχει ανατεθεί η διαχείριση της υπηρεσίας επείγουσας ιατρικής βοήθειας δεν είναι προδήλως σε θέση να ικανοποιήσουν τη ζήτηση στον τομέα των υπηρεσιών επείγουσας και απλής μεταφοράς ασθενών.

66 Βάσει των προεκτεθέντων, στο προδικαστικό ερώτημα αρμόζει η απάντηση ότι:

— μια εθνική διάταξη όπως το άρθρο 18, παράγραφος 3, του νόμου RettDG 1991, κατά την οποία η αρμόδια αρχή αρνείται τη χορήγηση της άδειας που είναι αναγκαία για την παροχή υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών με ασθενοφόρο, οσάκις η χρησιμοποίησή της είναι ικανή να βλάψει τη λειτουργία και την αποδοτικότητα της υπηρεσίας επείγουσας ιατρικής βοήθειας, η διαχείριση της οποίας έχει ανατεθεί σε υγειονομικές οργανώσεις όπως αυτές της υπόθεσης στην κύρια δίκη, είναι ικανή να παράσχει στις οργανώσεις αυτές ειδικό ή αποκλειστικό δικαίωμα κατά την έννοια του άρθρου 90, παράγραφος 1, της Συνθήκης·

— εφόσον την απόφαση της χορηγήσεως ή της μη χορηγήσεως της εν λόγω άδειας λαμβάνουν μονομερώς και με αποκλειστική ευθύνη τους οι αρμόδιες αρχές, σύμφωνα με τους όρους που προβλέπει ο νόμος και χωρίς να υπάρχει συμφωνία

ή συνεννόηση των εν λόγω αρχών με τις υγειονομικές οργανώσεις ή των οργανώσεων αυτών μεταξύ τους, δεν συντρέχει παράβαση του άρθρου 90, παράγραφος 1, της Συνθήκης, σε συνδυασμό με το άρθρο 85, παράγραφος 1, στοιχείο γ', αυτής·

— μια εθνική διάταξη όπως η διάταξη του άρθρου 18, παράγραφος 3, του νόμου RettDG 1991 συνιστά παράβαση του άρθρου 90, παράγραφος 1, της Συνθήκης, σε συνδυασμό με το άρθρο 86 αυτής, εφόσον αποδεικνύεται ότι:

  — οι υγειονομικές οργανώσεις κατέχουν δεσπόζουσα θέση στην αγορά των υπηρεσιών επείγουσας μεταφοράς ασθενών,

  — αυτή η δεσπόζουσα θέση υπάρχει σε σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς, και

  — πιθανολογείται επαρκώς, λαμβανομένων υπόψη των οικονομικών χαρακτηριστικών της σχετικής αγοράς, ότι η διάταξη αυτή εμποδίζει πράγματι τις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη εκτός του συγκεκριμένου κράτους είτε να παρέχουν υπηρεσίες μεταφοράς με ασθενοφόρα στο κράτος αυτό είτε να εγκατασταθούν εκεί·

— πάντως, μια διάταξη όπως η διάταξη του άρθρου 18, παράγραφος 3, του νόμου RettDG 1991 είναι δικαιολογημένη υπό το πρίσμα του άρθρου 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης εφόσον δεν εμποδίζει τη χορήγηση άδειας σε ανεξάρτητους επιχειρηματίες στις περιπτώσεις όπου αποδεικνύεται ότι οι υγειονομικές οργανώσεις, στις οποίες έχει ανατεθεί η διαχείριση της υπηρεσίας επείγουσας ιατρικής βοήθειας, δεν είναι προδήλως σε θέση να ικανοποιήσουν τη ζήτηση στον τομέα των υπηρεσιών επείγουσας και μη επείγουσας μεταφοράς ασθενών.

Επί των δικαστικών εξόδων

67 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η Αυστριακή Κυβέρνηση και η Επιτροπή, που κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει, ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης, τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

κρίνοντας επί του ερωτήματος που του υπέβαλε με διάταξη της 8ης Δεκεμβρίου 1999 το Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, αποφαίνεται:

— **μια εθνική διάταξη όπως το άρθρο 18, παράγραφος 3, του νόμου Rettungsdienstgesetz (νόμου περί υπηρεσίας διασώσεως), όπως ίσχυε στις 22 Απριλίου 1991, κατά την οποία η αρμόδια αρχή αρνείται τη χορήγηση της άδειας που είναι αναγκαία για την παροχή υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών με**

ασθενοφόρο, οσάκις η χρησιμοποίησή της είναι ικανή να βλάψει τη λειτουργία και την αποδοτικότητα της υπηρεσίας επείγουσας ιατρικής περίθαλψης, η διαχείριση της οποίας έχει ανατεθεί σε υγειονομικές οργανώσεις όπως αυτές της υπόθεσης στην κύρια δίκη, είναι ικανή να παράσχει στις οργανώσεις αυτές ειδικό ή αποκλειστικό δικαίωμα κατά την έννοια του άρθρου 90, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 86, παράγραφος 1, ΕΚ)·

— εφόσον την απόφαση της χορηγήσεως ή της μη χορηγήσεως της εν λόγω άδειας λαμβάνουν μονομερώς και με αποκλειστική ευθύνη τους οι αρμόδιες αρχές, σύμφωνα με τους όρους που προβλέπει ο νόμος και χωρίς να υπάρχει συμφωνία ή συνεννόηση των εν λόγω αρχών με τις υγειονομικές οργανώσεις ή των οργανώσεων αυτών μεταξύ τους, δεν συντρέχει παράβαση του άρθρου 90, παράγραφος 1, της Συνθήκης, σε συνδυασμό με το άρθρο 85, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 81, παράγραφος 1, στοιχείο γ', ΕΚ)·

— μια εθνική διάταξη όπως η διάταξη του άρθρου 18, παράγραφος 3, του Rettungsdienstgesetz, όπως ίσχυε στις 22 Απριλίου 1991, συνιστά παράβαση του άρθρου 90, παράγραφος 1, της Συνθήκης, σε συνδυασμό με το άρθρο 86 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 82 ΕΚ), εφόσον αποδεικνύεται ότι:

— οι υγειονομικές οργανώσεις κατέχουν δεσπόζουσα θέση στην αγορά των υπηρεσιών επείγουσας μεταφοράς ασθενών,

— αυτή η δεσπόζουσα θέση υπάρχει σε σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς, και

— πιθανολογείται επαρκώς, λαμβανομένων υπόψη των οικονομικών χαρακτηριστικών της σχετικής αγοράς, ότι η διάταξη αυτή εμποδίζει πράγματι τις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες σε κράτη μέλη άλλα εκτός του συγκεκριμένου κράτους είτε να παρέχουν υπηρεσίες μεταφοράς με ασθενοφόρα στο κράτος αυτό είτε να εγκατασταθούν εκεί·

— πάντως, μια διάταξη όπως η διάταξη του άρθρου 18, παράγραφος 3, του νόμου Rettungsdienstgesetz δικαιολογείται έναντι του άρθρου 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης εφόσον δεν εμποδίζει τη χορήγηση άδειας σε ανεξάρτητους επιχειρηματίες στις περιπτώσεις όπου αποδεικνύεται ότι οι υγειονομικές οργανώσεις, στις οποίες έχει ανατεθεί η διαχείριση της υπηρεσίας επείγουσας ιατρικής περίθαλψης, δεν είναι προδήλως σε θέση να ικανοποιήσουν τη ζήτηση στον τομέα των υπηρεσιών επείγουσας και απλής μεταφοράς ασθενών.

von Bahr Edward La Pergola

Wathelet Timmermans

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 25 Οκτωβρίου 2001.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του πέμπτου τμήματος

P. Jann