Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

11 декември 2014 година*

„Преюдициално запитване — Услуги за медицински транспорт — Национално законодателство, съгласно което дейностите по медицински транспорт за обществените лечебни заведения се възлагат приоритетно на доброволческите организации, които отговарят на законоустановените изисквания и са вписани в регистър — Съвместимост с правото на Съюза — Обществени поръчки — Членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС — Директива 2004/18/ЕО — Смесени услуги, посочени както в приложение II A, така и в приложение II Б към Директива 2004/18 — Член 1, параграф 2, букви а) и г) — Понятие за обществена поръчка за услуги — Възмезден характер — Насрещна престация, която се състои във възстановяване на направените разходи“

По дело C-113/13,

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Consiglio di Stato (Италия), с акт от 25 януари 2013 г., постъпил в Съда на 8 март 2013 г., в рамките на производство по дело

Azienda sanitaria locale № 5 „Spezzino“,

Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) — Comitato regionale Liguria,

Regione Liguria

срещу

San Lorenzo Soc. coop. sociale,

Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus,

в присъствието на:

Croce Rossa Italiana — Comitato regionale Liguria и др.,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от : T. von Danwitz, председател на състава, C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász и D. Šváby (докладчик), съдии,

генерален адвокат: N. Wahl,

секретар: A. Impellizzeri, администратор,

* Език на производството: италиански.

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 26 февруари 2014 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) — Comitato regionale Liguria, от R. Damonte, avvocato,

— за Regione Liguria, от B. Baroli, avvocatessa,

— за San Lorenzo Soc.coop. sociale и Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus, от S. Betti, avvocato,

— за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана C. Colelli, avvocato dello Stato,

— за Европейската комисия, от L. Pignataro, A. Tokár и A. Aresu, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 30 април 2014 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 49 ДФЕС, 56 ДФЕС, 105 ДФЕС и 106 ДФЕС.

2 Запитването е отправено в рамките на спор на въззивна инстанция между, от една страна, Azienda sanitaria locale n. 5 “Spezzino“ (наричано по-нататък „ASL № 5“), орган на местната администрация, на когото е възложено управлението на свързаните със здравеопазването услуги, Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) — Comitato regionale Liguria (Национална асоциация за публично подпомагане — Регионален комитет за регион Лигурия) и Regione Liguria и от друга страна, San Lorenzo Soc. coop. sociale и Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus, кооперативни дружества, които извършват дейност в сектора на медицинския транспорт, по повод различни решения, свързани с организацията на регионално и местно равнище на спешния и на извънредно спешния медицински транспорт.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, доставки и услуги (ОВ L 134, стр. 114; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 116 и поправки в ОВ L 182, 2008 г., стр. 282 и ОВ L 18, 2012 г., стр. 7), изменена с Регламент (ЕО) № 1177/2009 на Комисията от 30 ноември 2009 г. (ОВ L 314, стр. 64), в член 1, параграфи 2 и 5 съдържа следните определения:

„2.

а) „Обществени поръчки“ са писмени договори с определен паричен интерес, сключени между един или повече икономически оператори и един или повече възлагащи органи, с обект изпълнение на строителство, доставяне на стоки или предоставяне на услуги по смисъла на настоящата директива.

[…]

г) „Обществени поръчки за услуги“ са обществени поръчки, различни от обществените поръчки за строителство или обществените поръчки за доставки, с обект предоставянето на услуги, посочени в приложение II.

[…]

[…]

5. „Рамково споразумение“ е споразумение между един или повече възлагащи органи и един или повече икономически оператори, чиято цел е да се определят условията на поръчките, които следва да бъдат възложени в рамките на определен период, по-специално относно цените и, при възможност – предвидените количества“.

4 Приложимостта на Директива 2004/18 към възлагането на обществените поръчки за услуги зависи от няколко условия, по-специално що се отнася до стойността на тези поръчки и естеството на съответните услуги.

5 Така, от една страна, съгласно член 7, буква б), първо и трето тире от Директива 2004/18 тя се прилага по-специално за обществените поръчки за услуги на стойност (без ДДС), равна или по-висока от 193 000 EUR, чийто обект, съответно, са услугите, включени в приложение II A към тази директива, които се организират от възлагащи органи, различни от централните държавни органи, посочени в приложение IV, или чийто обект са услуги, включени в приложение II Б към посочената директива. В приложение на член 9, параграф 9 от последната директива стойността, която трябва да се вземе предвид относно рамковите споразумения, е максималната прогнозна стойност на всички поръчки, предвидени за възлагане за целия срок на действие на съответното рамково споразумение. Член 9, параграф 8, буква б), подточка ii) от същата директива обаче уточнява, че при поръчките за услуги без фиксирана продължителност се взема предвид стойност, ограничена до умножената по 48 месечна стойност на такава поръчка.

6 От друга страна, съгласно членове 20 и 21 от Директива 2004/18 поръчки за услуги, включени в приложение II A към тази директива, се възлагат в съответствие с членове 23—55 от нея, а поръчки за услуги, включени в приложение II Б към посочената директива, се възлагат само съгласно членове 23 и 35, параграф 4 от същата. В съответствие с член 22 от Директива 2004/18 поръчките, чийто обект са услуги, посочени едновременно и в двете приложения, се възлагат съгласно членове 23—55 от тази директива, когато стойността на услугите, включени в посоченото приложение II A, е по-голяма от стойността на услугите в приложение II Б, и съгласно членове 23 и 35, параграф 4 от същата директива в обратния случай.

7 В категория 2 от приложение II A към Директива 2004/18 се посочват услугите, свързани със сухопътния транспорт, включително услугите с блиндирани превозни средства и куриерските услуги, без транспортирането на поща. В категория 25, включена в приложение II Б към тази директива, са посочени социалните и санитарните услуги.

8 Съгласно член 10, буква з) от Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18 (ОВ L 94, стр. 65) Директива 2014/24 не се прилага по-специално при обществените поръчки за услуги с обект транспортни услуги на спешната медицинска помощ. От съображение 28 от тази

директива е видно, че законодателят на Европейския съюз е предвидил това изключение, за да отчете особеното естество на организациите или сдруженията с нестопанска цел. Директива 2014/24 обаче не е приложима по главното производство, тъй като от член 91 от нея следва, че Директива 2004/18 ще продължи да се прилага до 18 април 2016 г., датата, от която влиза в сила отмяната ѝ.

Италианското право

9 От преюдициалното запитване е видно, че Италианската република е включила принципа на доброволческа дейност на гражданите в своята конституция. Така нейният член 118, последна алинея предвижда, че като действат индивидуално или в организации, гражданите участват в дейности в общ интерес с подкрепата на публичните органи и въз основа на принципа на субсидиарност.

10 В здравната област това участие е уредено от Закон № 833 относно създаването на национално здравно обслужване (legge № 833 — Istituzione del servizio sanitario nazionale) от 23 декември 1978 г. (редовна притурка към GURI № 360 от 28 декември 1978 г.). Член 45 от този закон признава ролята на доброволческите организации и формирования от типа на сдруженията, които се стремят да дадат своя принос в осъществяването на институционалните цели на националното здравно обслужване. Предвижда се, че този принос се организира посредством споразумения, сключени съгласно приетите на регионално равнище планиране и правна уредба.

11 На национално равнище доброволческият характер на това участие се урежда от Закон № 266 относно Рамковия закон за доброволческата дейност (legge № 266 — Legge-quadro sul volontariato) от 11 август 1991 г.(GURI № 196 от 22 август 1991 г., наричан по-нататък „Закон № 266/1991“). Член 1 от този закон прогласява принципа на доброволческата дейност по следния начин:

„Италианската република признава социалната значимост на доброволческата дейност и нейната роля като израз на солидарност и плурализъм, насърчава развитието ѝ, като същевременно зачита независимостта ѝ и създава благоприятни условия за своеобразния ѝ принос при преследването на целите от социален, граждански и културен характер, установени от държавата, регионите и автономните провинции Трента и Болцано и органите на местното самоуправление“.

12 Член 2 от този закон определя доброволческата дейност като всяка дейност, „която се извършва лично, спорадично и без заплащане посредством организацията, част от която е доброволецът, няма дори и непряка стопанска цел, а се извършва единствено с цел солидарност“. Конкретен израз на липсата на стопанска цел е забраната доброволецът да получава каквото и да било възнаграждение, като организацията, част от която е доброволецът, му възстановява единствено действително направените от него разходи за извършваната дейност в определените от тази организация граници. Същият член установява несъвместимост между качеството „доброволец“ и каквото и да било трудово или служебно правоотношение, било то при условията на подчинение или при самостоятелна заетост, както и всякакви имуществени отношения между доброволеца и организацията, част от която е той.

13 Съгласно член 3 от този закон доброволческа организация е всяко формирование, създадено, за да упражнява доброволческа дейност, което използва основно и предимно личния, доброволен и безплатен труд на своите членове, като същият член разрешава на такова формирование да използва наети или самостоятелно заети лица само доколкото е необходимо за нейното нормално функциониране или за извършването на квалифицирана или специализирана дейност.

14 Член 5 от Закон № 266/1991 предвижда, че средствата за дейността си доброволческите организации могат да набират само от членски внос, вноски от частни лица или институции, дарения и завещания, от възстановявания, извършени въз основа на споразумения, и от приходи от незначителни по естеството си търговски или производствени дейности. Последните са уредени с постановление на Министерството на финансите и Министерството на семейството и социалната солидарност, което съдържа критериите за определяне на тези незначителни по естеството си търговски и производствени дейности, упражнявани от доброволческите организации (Criteri per l'individuazione delle attività commerciali e produttive marginali svolte dalle organizzazioni di volontariato), от 25 май 1995 г. (GURI № 134 от 10 юни 1995 г., стр. 28). Това постановление изброява въпросните дейности и уточнява, от една страна, че те трябва да се извършват, без да се използва професионално оборудване, което да осигури тяхната конкурентност на пазара (като например реклама, светлинни надписи, помещения, оборудвани съобразно предназначението на търговските обекти, марки), а от друга страна, постъпленията от споразуменията, сключени с публични образувания, не представляват такива приходи.

15 Накрая член 7 от Закон № 266/1991 урежда сключването на такива споразумения, което може да се извършва само с формирования, вписани в регистър на доброволческите организации. Тези споразумения трябва да регламентират дейността на организациите относно услугите, продължителността на дейността, зачитането на правата и достойнството на ползвателите и да предвиждат условията за възстановяване на направените разходи, както и застрахователното покритие, които са за сметка на публичното образувание.

16 За прилагането и конкретизирането на тази правна уредба в регион Лигурия е приет Регионален закон № 15 относно режима на доброволческата дейност (legge regionale n. 15 — Disciplina del volontariato) от 28 май 1992 г., както и Регионален закон № 41 за реорганизацията на регионалното здравно обслужване (legge № 41 — Riordino del Servizio Sanitario Regionale) от 7 декември 2006 г., изменен с Регионален закон № 57 от 25 ноември 2009 г. (наричан по-нататък „LR № 41/2006“). Последният закон организира участието на доброволчески организации в осъществяването на целите на регионалното здравно обслужване.

17 Съгласно член 75, параграф 1 от LR № 41/2006 регион Лигурия „признава значимостта и ролята на доброволческата дейност и насърчава нейния принос за постигането на целите на здравното обслужване, определени в регионалната програма“. Параграфи 2 и 3 на същия член уточняват, че този принос се урежда от споразумения, сключени със здравните заведения в съответствие с приетите от изпълнителния регионален орган разпоредби с оглед изискванията за еднородност и еднаквост, по-специално що се отнася до сключването на рамковите споразумения. Съгласно член 75 a от този регионален закон доброволческите организации, които съдействат за постигането на целите на регионалното здравно обслужване, трябва да бъдат вписани в регистъра на доброволческите организации и формирования, предвиден в Регионален закон № 15 от 28 май 1992 г.

18 Член 75 b от LR № 41/2006, който се отнася до медицинския транспорт, гласи:

„1. Предоставянето на услуги за медицински транспорт е дейност от обществен интерес, ръководена от принципите на универсалност, солидарност, достъпност и целесъобразност.

2. Посочените в параграф 1 услуги за медицински транспорт се предоставят от отделни лечебни заведения и други обществени доставчици или приравнени на тях формирования, които използват свои собствени ресурси и персонал. Когато това не е възможно, услугите за медицински транспорт се възлагат на други лица или субекти, които отговарят на условията[, определени в отделните национални или регионални закони, уреждащи доброволческата

дейност, системата за спешна медицинска помощ и медицинския транспорт] и [които разполагат] с оборудване и персонал, годни да осигурят исканата услуга, […] в съответствие със следните принципи:

a) услугите за медицински транспорт, които трябва да се предоставят от името на Регионалната здравна служба, приоритетно се възлагат на доброволчески организации, на Croce Rossa Italiana [италианския Червен кръст] и други оправомощени публични институции или образувания, за да се гарантира, че услугата от общ интерес се предоставя в условия на икономическо равновесие, що се отнася до бюджета. Взаимоотношенията с Croce Rossa Italiana и доброволческите организации се уреждат чрез споразумения в съответствие с разпоредбите на член 45 от Закон № 833 от 23 декември 1978 г. (относно създаването на национално здравно обслужване); […]

b) когато услугите за медицински транспорт се възлагат на лица или субекти, различни от посочените в точка a), това се осъществява в съответствие с приложимите закони в областта на възлагането на обществени поръчки за услуги и доставки.

3. Споразуменията и протоколите, посочени в параграф 2, буква a), предвиждат по отношение на доброволческите сдружения, Croce Rossa Italiana и другите оправомощени публични институции или образувания възстановяването само на действително направените разходи в съответствие с установените от Регионалния съвет критерии въз основа на принципите на икономичност и ефективност и на принципа, че не трябва да има свръхкомпенсиране на направените разходи.

[…]“.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

19 С Решение № 283 от 9 февруари 2010 г. Regione Liguria [регион Лигурия] одобрява регионалното рамково споразумение, сключено с ANPAS, Consorzio italiano pubbliche assistenze (CIPAS) и Croce Rossa Italiana — Comitato regionale Liguria, формированията, представляващи доброволческите организации, за регламентиране на отношенията между здравните и болничните заведения, от една страна, и доброволческите организации, както и италианския Croce Rossa Italiana — Comitato regionale Liguria, от друга страна (наричано по-нататък „регионалното рамково споразумение“), в приложение на член 75 b, параграф 2, буква a) от LR № 41/2006.

20 С Решение № 940 от 22 декември 2010 г. ASL № 5 прилага рамковото споразумение, като сключва споразумения за спешен и за извънредно спешен медицински транспорт с доброволческите организации, принадлежащи към ANPAS, и с Croce Rossa Italiana — Comitato regionale Liguria (наричани по-нататък „спорните споразумения“).

21 San Lorenzo Soc. coop. Sociale и Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus обжалват по-специално решенията, посочени в предходните две точки на настоящото решение.

22 Жалбата се основава главно на несъвместимостта с правото на Съюза, в частност със свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги, както и с принципите на равно третиране и недопускане на дискриминация, на член 75 b, параграф 2, буква a) от LR № 41/2006, тъй като той предвижда, че медицинският транспорт е поверен приоритетно на доброволческите организации и на Croce Rossa Italiana, както и на другите оправомощени публични институции или образувания, което представлявало дискриминация спрямо организациите, които, без да упражняват доброволческа дейност, извършват дейност в този сектор.

23 При условията на евентуалност тези дружества оспорват факта, че плащанията, предвидени в решенията, които уреждат в това отношение спорните споразумения, представляват само възстановяване на разходите, направени от доброволческите организации за осъществяването на извършвания от тях медицински транспорт.

24 Междувременно Giunta regionale della Liguria (изпълнителен орган за регион Лигурия) приема решение № 861 от 15 юли 2011 г. относно начина на деклариране на отчетите, които доброволческите организации трябва да представят в изпълнение на регионалното рамково споразумение. Това решение ограничава възстановяванията — дължими на доброволческите формирования, с които е сключено споразумение, за изпълнението на тези споразумения, произтичащи от регионалното рамково споразумение — до преките разходи за предоставянето на транспортните услуги, извършвани от дадена организация, както и до отчитането на непреките и общите разходи, пропорционално на съотношението между общия размер на тези преки разходи и общия размер на преките разходи, свързани с цялостната дейност на тази организация.

25 Първоинстанционната юрисдикция уважава тази жалба въз основа на доводите, представени в нейна подкрепа при условията на евентуалност. Всъщност тази юрисдикция приема, че регионалното рамково споразумение предвижда нещо повече от обикновено възстановяване на действително понесените разходи, доколкото взема предвид непреките разходи и разходите за управление. Поради това според нея следва да се спазят принципите, прогласени в Договора за функционирането на Европейския съюз.

26 Сезиран с жалба срещу постановеното от първоинстанционната юрисдикция решение, Consiglio di Stato (Държавен съвет) на първо място се пита дали предвид членове 49 ДФЕС, 56 ДФЕС, 105 ДФЕС и 106 ДФЕС е възможно публичен орган, който решава да използва трети лица за предоставянето на определени услуги, да се обърне приоритетно към доброволчески формирования, изключвайки образуванията със стопанска цел.

27 Consiglio di Stato отбелязва, че съгласно практиката на Съда понятието за икономически оператор не изключва образуванията, чиято основна цел не е стопанска, нито дори образуванията, които изобщо нямат стопанска цел и които могат да се конкурират с предприятията при възлагането на обществени поръчки, като се позовава на решения Комисия/Италия (C-119/06, EU:C:2007:729) и CoNISMa (C-305/08, EU:C:2009:807). Според Consiglio di Stato това поставя под въпрос възможността публичните органи да прибягват до доброволчески организации, изключвайки предприятията със стопанска цел, за предоставянето на определени услуги, каквато е традицията в Италия. Всъщност такава система би поставила посочените организации в по-благоприятно положение, тъй като те биха се възползвали от възможността да предоставят услуги на тези органи както в рамките на традиционната привилегия, от една страна, така и в рамките на процедури за обществени поръчки, от друга страна.

28 Това би било така особено ако споразуменията, които само доброволческите организации имат право да сключват, можеха освен това да бъдат източник на финансови средства, което би позволило на тези организации да представят атрактивни оферти в процедурите за обществени поръчки, какъвто би бил случаят, ако им бе разрешено да получават възстановяване на някои непреки разходи в контекста на услугите, предоставяни от тях без каквато и да била конкуренция с предприятията със стопанска цел. Според Consiglio di Stato подобно възстановяване би представлявало държавна помощ.

29 Запитващата юрисдикция вижда в това проблем, наричан от нея „конкуренция между нееднородни предприятия“, до момента неизследван изцяло от Съда.

30 На второ място, ако обстоятелството, че публичните органи използват доброволчески организации, само по себе си не противоречи на Договора, Consiglio di Stato се пита дали спорните споразумения са безвъзмездни, предвид факта че тяхното изпълнение води до възстановяване на:

— непреките разходи и общи разходи на доброволческите формирования, с които е сключено споразумение, които разходи са свързани с упражняването на съответната дейност (абонамент, такси, разходи за обслужване, застраховки, оперативни разходи), изчислени пропорционално на съотношението между общия размер на преките разходи за тази дейност на такова формирование и общия размер на преките разходи, свързани с цялостната му дейност, и

— преките разходи, съответстващи на дългосрочните разходи, като например заплати за персонала, каквито доброволческите формирования, с които е сключено споразумение, при всички случаи понасят.

31 В този контекст Consiglio di Stato решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Допускат ли членове 49 ДФЕС, 56 ДФЕС, 105 ДФЕС и 106 ДФЕС вътрешна правна норма, която предвижда услугата за медицински транспорт да се възлага [от компетентните публични органи] с приоритет на доброволчески организации, на Croce Rossa Italiana и на други оправомощени публични институции или образувания, макар и такова възлагане да се извършва въз основа на споразумение, което предвижда възстановяване само на действително направените разходи?

2) Допуска ли правото на Съюза в областта на обществените поръчки — в случая, тъй като става дума за изключени [от Директива 2004/18] договори, това са общите принципи на свобода на конкуренция, на недопускане на дискриминация, на прозрачност и на пропорционалност — национална правна уредба, която позволява прякото възлагане [на обществени поръчки за] услугата за медицински транспорт, при положение че рамково споразумение [като регионалното рамково споразумение], което предвижда възстановяването също и на дългосрочните фиксирани разходи, следва да се квалифицира като възмездно?“.

По преюдициалните въпроси

32 Със своите въпроси, които следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали правните норми на Съюза в областта на обществените поръчки и правилата относно конкуренцията от Договора трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която предвижда, че местните органи поверяват доставката на услугите за спешен и за извънредно спешен медицински транспорт приоритетно, чрез пряко възлагане и без каквото и да било разгласяване, на доброволческите формирования, с които е сключено споразумение и които за доставката на тези услуги получават само възстановяване на действително понесените във връзка с това разходи, както и част от дългосрочните фиксирани разходи.

33 Що се отнася до тълкуването на правните норми на Съюза в областта на обществените поръчки, в самото начало следва да се припомни, че Директива 2004/18 се прилага за обществените поръчки за услуги, че член 1, параграф 2, буква г) от тази директива ги определя като обществени поръчки, различни от обществените поръчки за строителство или за доставки, чийто обект е предоставянето на услугите, посочени в приложение II към същата директива.

34 Това приложение се състои от две части, А и Б. Услугите за спешния или за извънредно спешния медицински транспорт попадат едновременно в категория 2 от приложение II А към Директива 2004/18, що се отнася до транспортните аспекти на тези услуги, и в категория 25 от приложение II Б към тази директива относно техните медицински аспекти (вж., що се отнася до съответните категории от приложения I А и I Б към Директива 92/50/ЕИО на Съвета от 18 юни 1992 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за услуги (ОВ L 209, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 2, стр. 50), решение Tögel, C-76/97, EU:C:1998:432, т. 39).

35 От преюдициалното запитване следва, че за прилагането на релевантната регионална правна уредба на първо място е прието регионалното рамково споразумение, сключено с формированията, представляващи доброволческите организации, определящо условията на отделните споразумения, които ще бъдат сключени между териториалните здравни органи и тези организации, а след това са приети и отделните споразумения.

36 Подобно рамково споразумение обаче представлява рамково споразумение по смисъла на член 1, параграф 5 от Директива 2004/18 и следователно попада като цяло в обхвата на понятието за обществена поръчка (вж. в този смисъл решение Комисия/Италия, EU:C:2007:729, т. 43 и 44) и обстоятелството, че е сключено от името на образувания, които нямат стопанска цел, не може да изключи тази квалификация (вж. в този смисъл решение Комисия/Италия, EU:C:2007:729, т. 41).

37 Следва също така да се отбележи, че не е от решаващо значение фактът, че това рамково споразумение и произтичащите от него отделни споразумения не предвиждат друго прехвърляне на финансови средства в полза на доброволческите организации, освен възстановяването на разходи. Всъщност даден договор не може да остане извън понятието за обществена поръчка само поради факта че предвиденото възнаграждение е сведено до възстановяване на породените от предоставянето на договорената услуга разходи (решение Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce и др., C-159/11, EU:C:2012:817, т. 29). Следователно, както отбелязва генералният адвокат в точка 27 от своето заключение, без значение е дали разходите, които публичните органи трябва да възстановят на тези организации, обхващат само разходите, пряко свързани с предоставянето на съответната услуга, или освен това и част от общите разходи.

38 Ето защо следва да се приеме, че рамково споразумение като регионалното рамково споразумение и произтичащите от него споразумения по принцип попадат в приложното поле на Директива 2004/18.

39 В това отношение от преюдициалното запитване, и по-специално от втория преюдициален въпрос, е видно, че запитващата юрисдикция изхожда от хипотезата, че Директива 2004/18 не се прилага нито към регионалното рамково споразумение, нито към произтичащите от него споразумения, така че според тази юрисдикция са приложими само принципите от Договора, както и следващото от тях задължение за прозрачност.

40 Следва обаче да се припомни, че поради смесеното естество на услуги като разглежданите в главното производство, които попадат едновременно в приложения II А и II Б към Директива 2004/18, се прилага член 22 от същата. Съгласно този член обаче обществените поръчки или евентуално рамковите споразумения, чиято стойност надвишава съответния посочен в член 7 от тази директива праг и които се отнасят до такива услуги, трябва да бъдат възложени съгласно всички процедурни правила, предвидени в членове 23—55 от същата директива, ако стойността на транспортните услуги, включени в приложение II А, е по-голяма от стойността на медицинските услуги, включени в приложение II Б.

41 При положение че стойността на услугите, включени в приложение II Б, е по-голяма от стойността на услугите от приложение II А, поръчката трябва да бъде възложена в съответствие само с членове 23 и 35, параграф 4 от Директива 2004/18. За сметка на това останалите правила относно координирането на процедурите, предвидени в Директива 2004/18, по-специално правилата, приложими към задълженията за провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка с предварително публикуване на обявление, и правилата, отнасящи се до критериите за възлагане на поръчката, не са приложими за посочените поръчки (решения Комисия/Ирландия, C-507/03, EU:C:2007:676, т. 24 и Комисия/Ирландия, C-226/09, EU:C:2010:697, т. 27).

42 Всъщност законодателят на Съюза изхожда от презумпцията, че поръчките, свързани с услугите по приложение I Б към Директива 2004/18, a priori нямат, поради своя специфичен характер, достатъчен трансграничен интерес, който да оправдае възлагането им след процедура с покана за представяне на оферти, за която се предполага, че ще даде възможност на предприятия от други държави членки да се запознаят с обявлението за обществена поръчка и да участват с предложения (вж. решения Комисия/Ирландия, EU:C:2010:697, т. 25 и Strong Segurança, C-95/10, EU:C:2011:161, т. 35 и цитираната съдебна практика).

43 Ето защо от точки 40 и 41 от настоящото решение следва, че доколкото стойността на регионалното рамково споразумение надхвърля съответния установен в член 7 от Директива 2004/18 праг, се прилагат всички процедурни правила на тази директива или само правилата по член 23 и член 35, параграф 4 от нея, в зависимост от това дали стойността на транспортните услуги е по-голяма от стойността на медицинските услуги или не. Запитващата юрисдикция следва да провери дали това споразумение надхвърля приложимия праг и да определи съответната стойност на транспортните и на медицинските услуги.

44 В случай че стойността на регионалното рамково споразумение надхвърля съответния праг, установен в член 7, и стойността на транспортните услуги е по-голяма от тази на медицинските услуги, следва да се приеме, че Директива 2004/18 не допуска правна уредба като разглежданата в главното производство, която предвижда, че местните органи поверяват доставката на услуги за спешен и за извънредно спешен медицински транспорт приоритетно, с пряко възлагане и без каквото и да било разгласяване на доброволческите формирования, с които е сключено споразумение.

45 Ако обаче запитващата юрисдикция приеме, че този праг или не е достигнат, или че стойността на медицинските услуги е по-голяма от стойността на транспортните услуги, в последния случай освен член 23 и член 35, параграф 4 от Директива 2004/18, биха се прилагали общите принципи на прозрачност и на равно третиране, произтичащи от членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС (вж. в този смисъл решения Комисия/Ирландия, EU:C:2007:676, т. 26 и цитираната съдебна практика, както и Strong Segurança, EU:C:2011:161, т. 35).

46 При все това, за да могат тези принципи да се приложат в областта на обществените поръчки към дейности, при които всички релевантни обстоятелства са настъпили в границите само на една държава членка, се изисква разглежданата в главното производство обществена поръчка да представлява сигурен трансграничен интерес (вж. в този смисъл решения Комисия/Ирландия, EU:C:2007:676, т. 29, Комисия/Италия, C-412/04, EU:C:2008:102, т. 66 и 81, SECAP и Santorso, C-147/06 и C-148/06, EU:C:2008:277, т. 21, Serrantoni и Consorzio stabile edili, C-376/08, EU:C:2009:808, т. 24 и Комисия/Ирландия, C-226/09, EU:C:2010:697, т. 31).

47 Запитващата юрисдикция обаче не е установила обстоятелствата, необходими на Съда, за да провери дали в главното производство съществува сигурен трансграничен интерес. Както обаче следва от член 94 от Процедурния правилник на Съда в редакцията му, влязла в сила на 1 ноември 2012 г., последният трябва да може да открие в преюдициалното запитване изложение на фактите, на които се основават въпросите, както и съществуващата връзка

по-специално между тези факти и въпросите. При това положение обстоятелствата, необходими, за да се провери наличието на сигурен трансграничен интерес, а и като цяло всички констатации, които националните юрисдикции трябва да извършат и от които зависи приложимостта на даден акт на вторичното или на първичното право на Съюза, би трябвало да се установят, преди да бъде сезиран Съдът.

48 Предвид духа на сътрудничество, който ръководи отношенията между националните юрисдикции и Съда в рамките на преюдициалното производство, липсата на такива предварителни констатации от запитващата юрисдикция относно това дали евентуално съществува сигурен трансграничен интерес, не води до недопустимост на запитването, ако въпреки тези пропуски предвид произтичащите от преписката обстоятелства Съдът счита, че е в състояние да даде полезен отговор на запитващата юрисдикция. Това е така по-специално когато преюдициалното запитване съдържа достатъчно релевантна информация, за да се прецени дали евентуално е налице такъв интерес. При все това Съдът дава своя отговор само с уговорката, че запитващата юрисдикция може да установи сигурен трансграничен интерес в главното производство въз основа на обстойна преценка на всички релевантни обстоятелства по главното производство (вж. решения SECAP и Santorso, EU:C:2008:277, т. 34 и Serrantoni и Consorzio stabile edili, C-376/08, EU:C:2009:808, т. 25).

49 Що се отнася до обективните критерии, от които може да се установи дали е налице трансграничен интерес, Съдът вече е приел, че такива критерии биха могли да бъдат по-специално значителният размер на съответната поръчка в съчетание с мястото на изпълнение на строителните работи или още техническите характеристики на поръчката (вж. решения SECAP и Santorso, EU:C:2008:277, т. 31 и Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, т. 29). В своята глобална преценка относно наличието на сигурен трансграничен интерес запитващата юрисдикция може да вземе предвид също подадени оплаквания от операторите, намиращи се в други държави членки, стига да се провери дали последните съществуват действително, а не са фиктивни. Що се отнася по-конкретно до медицинския транспорт, Съдът е приел в рамките на производство за установяване на неизпълнение на задължения, че сигурният трансграничен интерес не е бил установен въз основа само на факта, че редица оператори, които се намират в други държави членки, са подали оплакване до Европейската комисия и че разглежданите обществени поръчки са имали значителна икономическа стойност (вж. в този смисъл решение Комисия/Германия, C-160/08, EU:C:2010:230, т. 18, 27 и сл., 54 и 123).

50 Следователно, като се има предвид тази уговорка, трябва да се приеме, че по начало общите принципи на прозрачност и на равно третиране, произтичащи от член 49 ДФЕС и член 56 ДФЕС, могат да се приложат към рамково споразумение, каквото е регионалното рамково споразумение, и към произтичащите от него споразумения.

51 Правото на Съюза в областта на обществените поръчки обаче, що се отнася в частност до обществените поръчки за услуги, има за цел да осигури свободното движение на услугите и създаването на условия за лоялна и възможно най-широка конкуренция в държавите членки (вж. решение Bayerischer Rundfunk и др., C-337/06, EU:C:2007:786, т. 39 и цитираната съдебна практика).

52 При това положение се налага изводът, че система на споразумения като въведената с член 75 b от LR № 41/2006 води до противоположен на тези цели резултат. Всъщност, като предвижда, че за да задоволят потребностите в тази област, компетентните публични органи прибягват, чрез пряко възлагане и приоритетно, до доброволческите формирования, с които е сключено споразумение, такава правна уредба изключва образуванията, които не са доброволчески, от една съществена част на съответния пазар. Съгласно практиката на Съда обаче възлагането на поръчка, при липса на каквато и да е прозрачност, на предприятие, установено в държавата членка на възлагащия поръчката орган, представлява разлика в третирането във вреда на разположените в друга държава членка предприятия, които биха могли да имат интерес от тази

поръчка. Освен ако не е оправдана от обективни обстоятелства, такава разлика в третирането, която, изключвайки всички разположени в друга държава членка предприятия, действа основно в тяхна вреда, представлява непряка дискриминация, основана на гражданството, забранена от членове 49 ДФЕС и член 56 ДФЕС (вж. в този смисъл решения Комисия/Ирландия, EU:C:2007:676, т. 30 и 31, Комисия/Италия, C-119/06, EU:C:2007:729, т. 64 и Комисия/Италия, EU:C:2008:102, т. 66).

53 Следва обаче да се констатира, че съгласно член 75 b, параграф 1 и параграф 2, буква а) от LR № 41/2006 начинът, по който е организирана разглежданата в главното производство услуга за медицински транспорт, е мотивиран от принципите на универсалност, солидарност, достъпност и целесъобразност, тъй като целта на приоритетното използване на доброволческите формирования, с които е сключено споразумение, е специално да гарантира, че тази услуга от общ интерес се предоставя в условия на икономическо равновесие, що се отнася до бюджета. Тъй като предвижда участието на доброволчески организации в услуга от общ интерес и се позовава на принципа на солидарност, посоченият член 75 b е сходен с конституционните и законови разпоредби, свързани с доброволческата дейност на гражданите, посочени в точки 9—11 от настоящото решение.

54 Правото на Съюза обаче взема предвид такива цели.

55 В това отношение е важно да се припомни, на първо място, че правото на Съюза не засяга компетентността на държавите членки да уреждат своите системи за обществено здравеопазване и за социална сигурност (вж. в този смисъл по-специално решения Sodemare и др., C-70/95, EU:C:1997:301, т. 27 и цитираната съдебна практика, както и Blanco Pérez и Chao Gómez, C-570/07 и C-571/07, EU:C:2010:300, т. 43 и цитираната съдебна практика).

56 Несъмнено при упражняването на тази компетентност държавите членки не могат да въвеждат или да оставят в сила необосновани ограничения пред упражняването на основните свободи в областта на здравеопазването. Когато обаче се преценява дали тази забрана е спазена, следва да се вземе предвид фактът, че здравето и животът на хората се нареждат на първо място сред защитаваните от Договора ценности и интереси и че държавите членки, които имат свобода на преценка, следва да решат в каква степен възнамеряват да осигурят закрилата на общественото здраве, както и по какъв начин същата трябва да бъде постигната (вж. в този смисъл по-специално решения Комисия/Германия, C-141/07, EU:C:2008:492, т. 46 и 51 и цитираната съдебна практика, както и Blanco Pérez и Chao Gómez, EU:C:2010:300, т. 43, 44, 68 и 90 и цитираната съдебна практика).

57 По-нататък, не само че възможната опасност от сериозно нарушаване на финансовата стабилност на системата за социална сигурност може сама по себе си да представлява императивно съображение от общ интерес, което е в състояние да обоснове пречка при прилагането на принципа на свободното предоставяне на услуги, но и освен това целта да се поддържа балансирано и достъпно за всички медицинско и болнично обслужване по съображения, свързани с общественото здраве, може също да се отнася до една от дерогациите, предвидени от свързани с общественото здраве съображения, доколкото подобна цел допринася за достигането на висока степен на закрила на здравето (вж. в този смисъл решение Stamatelaki, C-444/05, EU:C:2007:231, т. 30 и 31 и цитираната съдебна практика). Тук се имат предвид мерките, които, от една страна, отговарят на общата цел да се осигури достатъчен и постоянен достъп до балансиран пакет от качествени медицински грижи на територията на съответната държава членка и от друга страна, са част от волята да се осигури контрол на разходите и доколкото е възможно, да се избягва разхищаването на финансови, технически и човешки ресурси (вж. в този смисъл решение Комисия/Германия, EU:C:2008:492, т. 61).

58 На второ място, следва да се припомни, че в точка 32 от решение Sodemare и др. (EU:C:1997:301) Съдът приема, че в рамките на запазената си компетентност да урежда своята система за социална сигурност дадена държава членка има право да приеме, че система за социално подпомагане на възрастни хора, в чието състояние са абсолютно наложителни здравни услуги, може да постигне своите цели — в дадения случай изпълнението на нейната изключително социална цел — ако достъпът до нея на частни оператори в качеството им на доставчици на услуги за социално подпомагане зависи от условието те да не преследват стопанска цел.

59 Следователно в рамките на свободата на преценка, с която разполага, да взема решение относно степента на закрила на общественото здраве и да урежда своята система за социална сигурност, държава членка има право да приеме, че използването на доброволчески организации отговаря на социалната цел на услугата за спешен медицински транспорт и може да допринесе за контрола върху разходите, свързани с тази услуга.

60 Следва обаче да се отбележи, че система за организация на услугата за спешен медицински транспорт като разглежданата в главното производство, която за съответните компетентни органи се състои в приоритетното използване на доброволчески организации, трябва действително да допринася за постигането на социалната цел, както и за преследването на целите за солидарност и бюджетна ефективност, на които се основава тази система.

61 В това отношение е налице изискването, когато извършват такава дейност, доброволческите организации да не преследват други цели освен посочените в предходната точка на настоящото решение, да не реализират никаква печалба от извършваните от тях услуги освен възстановяването на променливите и дългосрочните фиксирани разходи, необходими за тяхното предоставяне, и да не осигуряват печалба на своите членове. Освен това, макар да се допуска използването на наети лица, тъй като в противен случай тези организации почти не биха имали реална възможност да извършват дейност в редица области, в които е явно, че може да се приложи принципът за солидарност, дейността на тези организации трябва стриктно да спазва въведените за тях изисквания на националното законодателство.

62 Предвид общия принцип на правото на Съюза за забрана на злоупотреба с право (вж. по аналогия решение 3M Italia, C-417/10, EU:C:2012:184, т. 33) прилагането на това законодателство не може да се разшири дотолкова, че да обхване злоупотреби от страна на доброволческите организации или от техните членове. Така дейността на доброволческите организации може да бъде упражнявана от наети лица само в необходимите за нормалното им функциониране граници. Що се отнася до възстановяването на разходите, трябва да се гарантира, че никаква стопанска цел, дори и непряка, не може да бъде преследвана под прикритието на доброволческа дейност и че на доброволеца могат да бъдат възстановявани единствено действително понесените за извършената дейност разходи в предварително установените от самите организации граници.

63 Запитващата юрисдикция следва да извърши всички необходими преценки, за да провери дали разглежданата в главното производство система за организация на услугата за спешен медицински транспорт, уредена от приложимото законодателство и приложена от регионалното рамково споразумение и произтичащите от него отделни споразумения, действително допринася за постигането на социалната цел, както и за преследването на целите за солидарност и за бюджетна ефективност, на които се основава тази система.

64 Що се отнася до тълкуването на правилата на Договора в областта на конкуренцията, от съображенията, свързани с тълкуването на правото на Съюза в областта на обществените поръчки, следва, че не е необходимо правна уредба като описаната в главното производство да се проверява от гледна точка на посочените правила за конкуренцията.

65 Предвид всички предходни съображения, на поставените въпроси следва да се отговори, че членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която предвижда, че предоставянето на услуги за спешен и извънредно спешен медицински транспорт се поверява приоритетно, с пряко възлагане и без каквото и да било разгласяване на доброволческите организации, с които е сключено споразумение, стига правната уредба и споразуменията, в рамките на които тези организации извършват дейността си, действително да допринасят за постигането на социалната цел, както и за преследването на целите за солидарност и за бюджетна ефективност, на които се основава тази правна уредба.

По съдебните разноски

66 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

Членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която предвижда, че предоставянето на услуги за спешен и извънредно спешен медицински транспорт се поверява приоритетно, с пряко възлагане и без каквото и да било разгласяване на доброволческите организации, с които е сключено споразумение, стига правната уредба и споразуменията, в рамките на които тези организации извършват дейността си, действително да допринасят за постигането на социалната цел, както и за преследването на целите за солидарност и за бюджетна ефективност, на които се основава тази уредба.

Подписи