A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (ötödik tanács)

2014. december 11.*

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem — Egészségügyi szállítási szolgáltatások — Az egészségügyi közintézményeknél az egészségügyi szállítási tevékenységet elsődlegesen a jogszabályi követelményeknek megfelelő és nyilvántartásba vett önkéntes szervezetek számára fenntartó nemzeti jogszabály — Az uniós joggal való összeegyeztethetőség — Közbeszerzés — EUMSZ 49. cikk és EUMSZ 56. cikk — 2004/18/EK irányelv — A 2004/18 irányelv IIA. mellékletében és IIB. mellékletében egyaránt szereplő vegyes szolgáltatások — Az 1. cikk (2) bekezdésének a) és d) pontja — A »szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződés« fogalma — Visszterhes jelleg — A felmerült költségek megtérítéséből álló ellenszolgáltatás”

A C-113/13. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Consiglio di Stato (Olaszország) a Bírósághoz 2013. március 8-án érkezett, 2013. január 25-i határozatával terjesztett elő az előtte

az **Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino**”,

az **Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria**,

a **Regione Liguria**

és

a **San Lorenzo Soc. coop. sociale**,

a **Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus**

között,

a **Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Liguria és társai**

részvételével

folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (ötödik tanács),

tagjai: T. von Danwitz tanácselnök, C. Vajda, A. Rosas, Juhász E. és D. Šváby (előadó) bírák,

főtanácsnok: N. Wahl,

* Az eljárás nyelve: olasz.

hivatalvezető: A. Impellizzeri tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2014. február 26-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– az Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria képviseletében R. Damonte avvocato,

– a Regione Liguria képviseletében B. Baroli avvocatessa,

– a San Lorenzo Soc. coop. sociale és Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus képviseletében S. Betti avvocato,

– az olasz kormány képviseletében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: C. Colelli avvocato dello Stato,

– az Európai Bizottság képviseletében L. Pignataro, A. Tokár és A. Aresu, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2014. április 30-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EUMSZ 49., az EUMSZ 56., az EUMSZ 105. és az EUMSZ 106. cikk értelmezésére vonatkozik.

2 Ezt a kérelmet az egyrészről az Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” (a továbbiakban: ASL n. 5) elnevezésű egészségügyi szolgáltatások működtetéséért felelős helyi közigazgatási hatóság, az Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria (közérdekű segítő szervezetek országos szövetsége – liguriai reginális bizottság) és a Regione Liguria, másrészről a San Lorenzo Soc. coop. sociale és a Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus elnevezésű egészségügyi szállítási szolgáltatási ágazatban működő szövetkezetek között a sürgősségi és baleseti egészségügyi szállítási szolgáltatások regionális és helyi szintű szervezésére vonatkozó különböző határozatok tárgyában folyamatban lévő másodfokú peres eljárásban terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

3 A 2009. november 30-i 1177/2009/EK bizottsági rendelettel (HL L 314., 64. o.) módosított, az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK irányelv (HL L 134., 114. o., helyesbítés: HL L 351., 44. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.) 1. cikkének (2) és (5) bekezdése a következő meghatározásokat tartalmazza:

„(2)

a) »Közbeszerzési szerződés«: egy vagy több gazdasági szereplő és egy vagy több ajánlatkérő szerv által írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek tárgya az ezen irányelv szerinti építési beruházás kivitelezése, vagy áru szállítása, vagy szolgáltatás nyújtása.

[...]

d) »Szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződés«: olyan, az építési beruházásra és az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződéstől eltérő közbeszerzési szerződés, amelynek tárgya a II. mellékletben említett szolgáltatások nyújtása.

[...]

[…]

(5) »Keretmegállapodás«: egy vagy több ajánlatkérő szerv és egy vagy több gazdasági szereplő között létrejött megállapodás, amelynek célja az egy adott időszakban odaítélendő szerződésekre irányadó feltételek megállapítása, különösen az árra és – szükség szerint – az előirányzott mennyiségre vonatkozóan.”

4 A 2004/18 irányelvnek a szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződésekre való alkalmazhatósága számos feltételtől függ, amely feltételek többek között e szerződések értékére és az érintett szolgáltatások természetére vonatkoznak.

5 Ily módon, egyrészt a 2004/18 irányelv 7. cikke b) pontja első és harmadik francia bekezdésének megfelelően ezt az irányelvet többek között olyan szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések esetében kell alkalmazni, amelyek (hozzáadottérték-adó nélküli) értéke eléri vagy meghaladja a 193 000 eurót, és amelyeknek a tárgya valamely, ezen irányelv IIA. mellékletében szereplő szolgáltatás, és amelyeket a IV. mellékletben felsorolt központi kormányzati szervektől eltérő ajánlatkérő szervek ítélnek oda, illetőleg amelyeknek a tárgya valamely, ezen irányelv IIB. mellékletében szereplő szolgáltatás. Ezen irányelv 9. cikkének (9) bekezdése alapján a keretmegállapodások tekintetében a figyelembe veendő érték az érintett keretmegállapodás teljes időtartamára odaítélésre előirányzott valamennyi szerződés legnagyobb becsült, hozzáadottérték-adó nélküli értéke. Ugyanezen irányelv 9. cikke (8) bekezdése b) pontjának ii. alpontja mindazonáltal kifejti, hogy a határozatlan időtartamú szolgáltatási szerződések esetében a figyelembe vett érték az ilyen szerződés havi értékének 48-szorosára van korlátozva.

6 Másrészt a 2004/18 irányelv 20. és 21. cikke értelmében az ezen irányelv IIA. mellékletében felsorolt szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések odaítélésére az ezen irányelv 23–55. cikkében szereplő valamennyi rendelkezést alkalmazni kell, és az említett irányelv IIB. mellékletében felsorolt szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések odaítélésére kizárólag ezen irányelv 23. cikkét és 35. cikkének (4) bekezdését kell alkalmazni. A 2004/18 irányelv 22. cikkének megfelelően, azokat a szerződéseket, amelyek mindkét mellékletben felsorolt szolgáltatások nyújtására irányulnak, vagy ezen irányelv 23–55. cikkének megfelelően kell odaítélni, amennyiben az említett IIA. mellékletben felsorolt szolgáltatások értéke nagyobb, mint az említett IIB. mellékletben felsorolt szolgáltatásoké, vagy pedig ezzel ellentétes esetben kizárólag az említett irányelv 23. cikkének és 35. cikke (4) bekezdésének megfelelően.

7 A 2004/18 irányelv IIA. mellékletében szereplő 2. kategória a szárazföldi közlekedési szolgáltatásokra vonatkozik, beleértve a páncélozott járművel végzett szolgáltatásokat és a futárszolgálatokat, kivéve a postai küldemények szállítását. Az ezen irányelv IIB. mellékletében szereplő 25. kategória az egészségügyi és szociális szolgáltatásokra vonatkozik.

8 A közbeszerzésről és a 2004/18 irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 94., 65. o.) 10. cikke h) pontjának megfelelően a 2014/24 irányelv nem alkalmazandó többek között azokra a szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződésekre, amelyek tárgya sürgősségi betegszállítási szolgáltatások nyújtására irányuló közbeszerzési szerződés. Ez utóbbi irányelv (28) preambulumbekezdéséből az következik, hogy az európai uniós jogalkotó e kizárás bevezetése során figyelembe kívánta venni a nonprofit szervezetek vagy egyesületek egyedi sajátosságait. A 2014/24 irányelv azonban nem alkalmazandó az alapügy keretében, mivel annak 91. cikkéből az következik, hogy a 2004/18 irányelv a hatályon kívül helyezésének napjáig, 2016. április 18-ig hatályban marad.

Az olasz jog

9 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy az Olasz Köztársaság az alkotmányába foglalta az állampolgárok önkéntes tevékenységének elvét. Ily módon az említett alkotmány 118. cikkének utolsó bekezdése szerint az egyénileg vagy egyesületben eljáró állampolgárok, a szubszidiaritás elve alapján a hatóságok támogatásával részt vesznek a közérdekű tevékenységekben.

10 Ezt a részvételt egészségügyi tárgykörben a nemzeti egészségügyi szolgáltatás bevezetéséről szóló, 1978. december 23-i 833. sz. törvény (legge n. 833 – Istituzione del servizio sanitario nazionale; a GURI 1978. december 28-i 360. számának rendes különszáma) hajtja végre. E törvény 45. cikke elismeri azon önkéntes szervezetek és civil szervezetek szerepét, amelyek célja, hogy hozzájáruljanak a nemzeti egészségügyi szolgálat intézményi céljainak eléréséhez. Az előírások szerint ezt a hozzájárulást a regionális szinten elfogadott programoknak és jogszabályoknak megfelelően megkötött megállapodások útján szervezik.

11 Az ilyen részvétel önkéntes jellegét nemzeti szinten az önkéntes szervezetek jogszabályi kereteiről szóló, 1991. augusztus 11-i 266. sz. törvény (legge n. 266 – Legge-quadro sul volontariato; a GURI 1991. augusztus 22-i, 196. száma; a továbbiakban 266/1991. sz. törvény) szabályozza. E törvény 1. cikke a következőképpen fogalmazza meg az önkéntes tevékenység elvét:

„Az Olasz Köztársaság a szolidaritás és a pluralizmus egyik kifejezési formájaként elismeri az önkéntes tevékenység társadalmi értékét és szerepét, és az önállóság megőrzése mellett előmozdítja annak fejlesztését, és támogatja a társadalmi, civil és kulturális jellegű célok eléréséhez nyújtott sajátos hozzájárulását, amely célokat az állam, a régiók, valamint Trento és Bolzano önálló tartomány, továbbá a helyi önkormányzatok határoznak meg.”

12 E törvény 2. cikke az önkéntes tevékenységet olyan tevékenységként határozza meg, amelyet „személyesen, önként és ingyenesen kizárólag szolidaritási célból nyújtanak azon szervezet útján, amelynek az önkéntes a tagja, és amely tevékenység még közvetetten sem szolgál nyereségszerzési célt”. A nyereségszerzési cél hiánya abban konkretizálódik, hogy tilos az önkéntes bármilyen módon történő díjazása, és csak az önkéntes tevékenység miatt nála felmerült költségeket térítheti meg számára az a szervezet, amelynek tagja, az e szervezet által meghatározott korlátok között. Ugyanez a cikk állapítja meg, hogy az önkéntesi minőséggel összeegyeztethetetlen bármilyen – alkalmazotti vagy önálló vállalkozói – foglalkoztatási viszony, továbbá bármilyen tulajdoni jellegű viszony az önkéntes és azon szervezet között, amelynek tagja.

13 Az említett törvény 3. cikkének megfelelően önkéntes szervezet minden olyan szervezet, amely önkéntes tevékenység végzése céljából alapítottak annak érdekében, hogy meghatározó és döntő jelleggel a tagjainak személyes, önkéntes és ingyenes szolgáltatásai útján önkéntes tevékenységet végezzen, ez a cikk az ilyen szervezet számára csak a szabályszerű működéséhez szükséges mértékben, illetve a tevékenység minősítése vagy szakosítása érdekében teszi lehetővé fizetett alkalmazottak vagy önálló vállalkozók igénybevételét.

14 A 266/1991. sz. törvény 5. cikke előírja, hogy az önkéntes szervezeteknek bevétele csak tagdíjakból, a magánszemélyek és intézmények hozzájárulásaiból, adományokból, hagyatékokból, a megállapodások alapján történő megtérítésekből, és másodlagos üzleti vagy termelőtevékenységből származhat. Az utóbbi tevékenységeket az önkéntes szervezetek által végzett kereskedelmi tevékenység és másodlagos termelőtevékenység megállapításának feltételeiről szóló 1995. május 25-i pénzügy-minisztériumi és családügyi és a társadalmi szolidaritásért felelős minisztériumi rendelet (Criteri per l'individuazione delle attività commerciali e produttive marginali svolte dalle organizzazioni di volontariato; a GURI 1995. június 10-i, 134. száma, 28. o.) szabályozza. Ez a rendelet felsorolja ezeket a tevékenységeket, és kifejti egyrészt, hogy azok nem járhatnak olyan eszközök használatával, amelyek üzletszerű szervezés keretében a piaci versenyképesség biztosítására irányulnak (úgymint hirdetés, reklámfeliratok, üzlethelyiség céljára berendezett helyiségek, márkanév), másrészt a közjogi intézményekkel kötött megállapodások hozama nem minősül ilyen bevételnek.

15 Végül az ilyen megállapodások megkötését a 266/1991. sz. törvény 7. cikke szabályozza, és arra csak az önkéntes szervezetek nyilvántartásába felvett szervezetek esetében kerülhet sor. Ezeknek a megállapodásoknak kell szabályozniuk a szervezetek tevékenységét a szolgáltatások, a tevékenység folytonossága, a felhasználók jogainak és méltóságának tiszteletben tartása tárgyában, és rendelkezniük kell a felmerült költségek megtérítésének módjairól, valamint a biztosítási fedezetről is, amelynek költsége a közjogi intézményt terheli.

16 Ezt a szabályozási keretet pontosítja és a hajtja végre Liguria régió tekintetében az önkéntes tevékenységek rendszeréről szóló, 1992. május 28-i 15. sz. regionális törvény (legge regionale n. 15 – Disciplina del volontariato), valamint a 2009. november 25-i 57. sz. regionális törvénnyel módosított, a regionális egészségügyi szolgálat újraszervezéséről szóló, 2006. december 7-i 41. sz. regionális törvény (legge n. 41 Riordino del Servizio Sanitario Regionale; a továbbiakban: 41/2006 regionális törvény). Ez utóbbi szabályozza az önkéntes szervezetek részvételét a regionális egészségügyi szolgáltatás céljainak megvalósításában.

17 A 41/2006. sz. regionális törvény 75. cikkének (1) bekezdése szerint Liguria régió „elismeri az önkéntes tevékenység értékét és szerepét, és támogatja annak hozzájárulását a regionális program keretében meghatározott egészségügyi szolgáltatás céljainak eléréséhez”. E cikk (2) és (3) bekezdése pontosítja, hogy ezt a hozzájárulást az egészségügyi hatóságokkal megkötött megállapodások szabályozzák a regionális végrehajtó szervek által hozott rendelkezéseknek megfelelően, figyelembe véve – különösen a keretmegállapodások megkötését illetően – a homogenitás és az egységesség követelményeit. Az említett regionális törvény 75a. cikkének megfelelően a regionális egészségügyi szolgálat céljainak megvalósításában közreműködő önkéntes szervezeteknek szerepelniük kell az 1992. május 28-i 15. sz. törvény szerinti önkéntes szervezetek nyilvántartásában.

18 A 41/2006. sz. regionális törvénynek az egészségügyi szállításra vonatkozó 75b. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) Az egészségügyi szállítási szolgáltatások nyújtása az egyetemesség, a szolidaritás, a gazdaságosság és az alkalmasság elve alapján működő, közérdekű tevékenység.

(2) Az (1) bekezdésben hivatkozott egészségügyi szállítási szolgáltatásokat különböző egészségügyi intézmények, és más közszolgáltatási, illetve azokkal egyenértékű szervek nyújtják saját erőforrásaik és személyzetük igénybevételével. Amennyiben ez nem lehetséges, az egészségügyi szállítással olyan jogalanyokat kell megbízni, amelyek eleget tesznek az [önkéntességet, az egészségügyi sürgősségi

rendszert és az egészségügyi szállítási szolgáltatásokat szabályozó különböző nemzeti és regionális törvényekben rögzített] feltételeknek, és [amelyek rendelkeznek] az előírt szolgáltatás a következő elvek alapján történő biztosításához szükséges felszereléssel és személyzettel:

a) a regionális egészségügyi szolgáltató által nyújtandó egészségügyi szállítási szolgáltatásokkal elsődlegesen önkéntes szervezeteket, a Croce Rossa Italianát és más erre feljogosított intézményeket vagy közjogi jogalanyokat kell megbízni annak biztosítása érdekében, hogy erre a közérdekű szolgáltatásra a költségvetés tekintetében a gazdasági egyensúly feltételeinek megfelelően kerüljön sor. A Croce Rossa Italiana és az önkéntes szervezetek között fennálló viszonyt (a nemzeti egészségügyi szolgáltatás bevezetéséről szóló) 1978. december 23-i 833. sz. törvény 45. cikkének rendelkezéseivel összhangban álló megállapodások szabályozzák; […]

b) az a) pontban megjelöltektől eltérő jogalanyok egészségügyi szállítási szolgáltatással történő megbízására a szolgáltatásnyújtásra és az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződésekre vonatkozó szabályokkal összhangban kerülhet sor.

(3) A (2) bekezdés a) pontjában hivatkozott megállapodások és jegyzőkönyvek az önkéntes szervezetek, a Croce Rossa Italiana és az egyéb intézmények és erre feljogosított közjogi jogalanyok tekintetében kizárólag a ténylegesen viselt költségek megtérítéséről rendelkeznek a Regionális Tanács által a gazdaságosság és a hatékonyság elvei, valamint a felmerült költségek túlfinanszírozását tiltó elv alapján meghatározott feltételekkel összhangban.

[…]”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

19 2010. február 9-i 283. sz. határozatával a Regione Liguria a 41/2006. sz. regionális törvény 75b. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján jóváhagyta a közte és az önkéntes szervezeteket képviselő szervek, azaz az ANPAS, a Consorzio italiano pubbliche assistenze (CIPAS) és a Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Liguria között létrejött regionális keretmegállapodást az egyrészt az egészségügyi és kórházi intézmények, másrészt az önkéntes szervezetek, valamint a Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Liguria közötti viszonyok szabályozásáról (a továbbiakban: regionális keretmegállapodás).

20 A 2010. december 22-i 940. sz. határozatával az ASL n. 5 e keretmegállapodás alapján sürgősségi és baleseti egészségügyi szállításra vonatkozó megállapodásokat írt alá az ANPAS-hoz és a Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Liguriához tartozó önkéntes szervezetekkel (a továbbiakban: vitatott megállapodások).

21 A San Lorenzo Soc. coop. sociale és a Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus keresetet nyújtott be a Tribunale Amministrativo Regionale della Liguriához (Liguria régió közigazgatási bírósága) többek között a jelen ítélet előző két pontjában említett határozatokkal szemben.

22 A kereset elsődlegesen azon alapult, hogy 41/2006. sz. regionális törvény 75b. cikke (2) bekezdésének a) pontja összeegyeztethetetlen az uniós joggal – így különösen a letelepedés szabadságával, továbbá a szolgáltatásnyújtás szabadságával, valamint az egyenlő bánásmód és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével –, amennyiben e rendelkezés szerint az egészségügyi szállítási szolgáltatásokat elsősorban az önkéntes szervezetekre és a Croce Rossa Italianára, valamint egyéb intézményekre vagy erre feljogosított közjogi jogalanyokra kell bízni, ami hátrányos megkülönböztetésnek minősül azon szervekkel szemben, amelyek ebben a tevékenységi ágazatban működnek, de nem önkéntes tevékenységet végeznek.

23 Az említett társaságok másodlagosan vitatták azt, hogy a határozatokban előírt kifizetések esetében – amelyek ebben a tekintetben a vitatott megállapodásokra vonatkoznak – pusztán azon költségek megtérítéséről van szó, amelyek az önkéntes szervezeteknél az általuk végzett egészségügyi szállítási szolgáltatások teljesítésével összefüggésben merülnek fel.

24 A Giunta regionale della Liguria (Liguria régió végrehajtó szerve) a regionális keretmegállapodás alapján időközben elfogadta az önkéntes szervezetek által benyújtandó beszámoló mintájáról szóló, 2011. július 15-i 861. sz. határozatot. Ez a határozat a regionális keretmegállapodásból eredő megállapodások végrehajtásáért a szerződő önkéntes szervezeteknek fizetendő megtérítéseket a szervezet által végzett szállítási szolgáltatások nyújtásának közvetlen költségeire, valamint a közvetett és általános költségek figyelembevételére korlátozza egyrészt az említett közvetlen költségek teljes összegének, másrészt az e szervezet tevékenységének egészére vonatkozó közvetlen költségek teljes összegének arányában.

25 Az első fokon eljáró bíróság az említett keresetnek – az annak alátámasztására előterjesztett másodlagos érvelés alapján – helyt adott. Megállapította ugyanis, hogy a regionális keretmegállapodás a ténylegesen viselt költségek egyszerű megtérítésénél szélesebb körű szabályozást tartalmaz, amennyiben figyelembe veszi a közvetett költségeket és a működési költségeket is. Következésképpen tiszteletben kell tartani az EUM-Szerződés által megfogalmazott elveket.

26 A Consiglio di Stato (államtanács), amelyhez az első fokon hozott ítélet elleni fellebbezést benyújtották, arra keresi a választ, először is, hogy az EUMSZ 49. cikkre, az EUMSZ 56. cikkre, az EUMSZ 105. cikkre és az EUMSZ 106. cikkre tekintettel annak a hatóságnak, amely úgy határoz, hogy bizonyos szolgáltatások nyújtása érdekében harmadik jogalanyokat vesz igénybe, van-e arra lehetősége, hogy – kizárva a nyereségszerzésre törekvő jogalanyokat – elsődlegesen az önkéntes szervezetekhez forduljon.

27 Ez a bíróság – hivatkozva a Bizottság kontra Olaszország ítéletre (C-119/06, EU:C:2007:729) és a CoNISMa-ítéletre (C-305/08, EU:C:2009:807) – rámutat arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően a gazdasági szereplő fogalma nem zárja ki azokat a jogalanyokat, amelyek elsődlegesen nem nyereségszerzésre törekednek, sőt azokat a jogalanyokat sem, amelyeknek egyáltalán nincs nyereségszerzési céljuk, és ezek jogalanyok a vállalkozásokkal versenyezhetnek a közbeszerzési szerződések odaítéléséért. Ez megkérdőjelezi annak a lehetőségét, hogy bizonyos szolgáltatások nyújtására a hatóságok a nyereségszerzésre törekvő vállalkozások kizárásával vehessenek igénybe önkéntes szervezeteket, ahogyan az Olaszországban hagyományosan szokás. Az ilyen rendszer ugyanis előnyben részesíti az említett szervezeteket, mivel azok kettős lehetőséggel rendelkeznek, hogy ezen hatóságok számára szolgáltatásokat nyújtsanak: egyrészt a hagyományos előjoguk, másrészt a közbeszerzési eljárások alapján.

28 E bíróság szerint ez még inkább így van, ha az önkéntes szervezetek ezenkívül a részükre fenntartott megállapodásokból még pénzügyi haszonra is szert tehetnek, ami lehetővé teszi, hogy vonzó ajánlatokat tegyenek a közbeszerzési eljárásokon, amire akkor kerülhet sor, ha az önkéntes szervezetek az általuk – a nyereségszerzésre törekvő vállalkozásokkal folytatott bármilyen versenyen kívül – nyújtott szolgáltatások alapján bizonyos közvetett költségek megtérítésére is jogosultsággal rendelkeznek. Az ilyen megtérítés szerinte állami támogatásnak minősül.

29 A kérdést előterjesztő bíróság „nem homogén jogalanyok közötti versenynek” nevezi az általa érzékelt problémát, amelyet a Bíróság ez ideig még nem tanulmányozott behatóan.

30 Másodszor arra az esetre, ha az önkéntes szervezeteknek a hatóságok általi ilyen igénybevétele önmagában nem ellentétes a Szerződéssel, a Consiglio di Stato-nak kételyei vannak a vitatott megállapodások nem visszterhes jellegével kapcsolatban, tekintettel arra a tényre, hogy ezen megállapodások végrehajtása a következő költségek megtérítésével jár:

– a szerződő önkéntes szervezeteknek az érintett tevékenység végzésével összefüggő közvetett és általános költségei (bérleti díjak, rezsiköltség, közös költségek, biztosítási díjak és működési költségek), amelyeket e szervezet ezen tevékenysége közvetlen költségeinek teljes összege és e szervezet valamennyi tevékenységére vonatkozó közvetlen költségek teljes összegének aránya alapján számítanak ki, és

– azon tartós költségeknek megfelelő közvetlen költségek – úgy mint a személyzet munkabére –, amelyeket a szerződő önkéntes szervezeteknek mindenképpen viselniük kell.

31 E körülmények között a Consiglio di Stato felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) Ellentétes-e az EUMSZ 49. cikkel, EUMSZ 56. cikkel, EUMSZ 105. cikkel és EUMSZ 106. cikkel az olyan belső szabályozás, amely előírja, hogy [a hatáskörrel rendelkező közjogi jogalanyok] az egészségügyi szállítást elsődlegesen az önkéntes szervezetek, a Croce Rossa Italiana és más, erre feljogosított közjogi intézmények vagy hatóságok részére kell odaítélni olyan megállapodások alapján, amelyek kizárólag a ténylegesen viselt költségek megtérítését írják elő?

2) Ellentétes-e a közbeszerzésekre vonatkozó uniós joggal – a jelen ügyben, mivel [a 2004/18 irányelv hatálya alól] »kizárt«, szerződésekről van szó, a szabad verseny, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, az arányosság és az átláthatóság általános elveivel – az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi az egészségügyi szállítási szolgáltatás[ra vonatkozó közbeszerzési szerződések] közvetlen odaítélését, amennyiben visszterhesnek kell tekinteni, a jelen jogvita tárgyát képezőhöz hasonló [regionális keretmegállapodás], amely az állandó és folyamatos költségek megtérítését is előírja?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

32 A kérdést előterjesztő bíróság a két kérdésével, amelyeket együttesen kell megvizsgálni, lényegében arra keresi a választ, hogy a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó uniós jogszabályokat és a Szerződés versenyjogi szabályait úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az alapügyben szóban forgó szabályozáshoz hasonlóan úgy rendelkezik, hogy a helyi hatóságoknak a sürgősségi és baleseti egészségügyi szállítás nyújtását elsődlegesen, – közvetlen odaítélés útján és bármilyen közzététel nélkül – a szerződő önkéntes szervezeteknek kell odaítélniük, és e szolgáltatások nyújtásáért e szervezetek számára csak az említett tevékenység érdekében viselt költségeket, valamint az állandó és folyamatos költségeknek egy kis részét kell megtéríteni.

33 A közbeszerzési szerződésekre vonatkozó uniós jogszabályokat illetően először is emlékeztetni kell arra, hogy a szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződésekre a 2004/18 irányelv vonatkozik, és ezen irányelv 1. cikke (2) bekezdése d) pontjának meghatározása szerint a szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződés az építési beruházásra és az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződéstől eltérő közbeszerzési szerződés, amelynek tárgya az említett irányelv II. mellékletében szereplő szolgáltatások nyújtása.

34 Ez a melléklet két, A és B megnevezésű részből áll. A sürgősségi és baleseti egészségügyi szállítási szolgáltatások egyaránt tartoznak a 2004/18 irányelv IIA. mellékletében szereplő 2. kategóriába, e szolgáltatások szállítási vonatkozásai miatt, és az ezen irányelv IIB. mellékletében szereplő 25. kategóriába e szolgáltatások orvosi vonatkozásai miatt (a szolgáltatásnyújtásra irányuló

közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1992. június 18-i 92/50/EGK tanácsi irányelv [HL L 209., 1. o; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 322. o.] IA. és IB. mellékletének megfelelő kategóriáit illetően lásd: Tögel-ítélet, C-76/97, EU:C:1998:432, 39. pont).

35 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy az irányadó regionális szabályozást először az önkéntes szervezeteket képviselő szervezetekkel megkötött – a területi egészségügyi hatóságok és az e szervezetek által megkötendő különleges megállapodások részletes szabályait rögzítő – regionális keretmegállapodás, ezt követően a különleges megállapodások útján hajtották végre.

36 Márpedig az ilyen keretmegállapodás a 2004/18 irányelv 1. cikke (5) bekezdésének értelmében vett keretmegállapodásnak minősül, ennélfogva általában a közbeszerzési szerződés fogalma alá tartozik (lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Olaszország ítélet, EU:C:2007:729, 43. és 44. pont), és ezt a minősítést nem zárhatja ki az a körülmény, hogy azt nyereségszerzésre nem törekvő jogalanyok javára kötötték (lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Olaszország ítélet, EU:C:2007:729, 41. pont).

37 Úgyszintén rá kell mutatni arra, hogy nem döntő szempont az a tény, hogy az említett keretmegállapodás és az abból eredő különleges megállapodások a költségek megtérítésén kívül nem írnak elő más pénzügyi ügyletet az önkéntes szervezetek javára. Valamely szerződés ugyanis nem kerülhet ki a közbeszerzés fogalma alól csupán annak következtében, hogy a kikötött díjazás a szerződésben foglalt szolgáltatás nyújtása során felmerülő költségek megtérítésére korlátozódik (Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai ítélet, C-159/11, EU:C:2012:817, 29. pont). Következésképpen – amint arra a főtanácsnok az indítványának 27. pontjában rámutatott –, lényegtelen, hogy a hatóságok által e szervezetek részére megtérítendő költségek csak az érintett szolgáltatások teljesítésével közvetlenül összefüggő költségekre vonatkoznak, vagy ezenkívül az általános költségek egy részére is kiterjednek.

38 Következésképpen meg kell állapítani, hogy a regionális keretmegállapodáshoz hasonló keretmegállapodás, továbbá az utóbbiból eredő megállapodásokhoz hasonló megállapodások főszabály szerint a 2004/18 irányelv hatálya alá tartoznak.

39 Ebben a tekintetben az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból és különösen az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésből az következik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság abból az előfeltevésből indul ki, amely szerint a 2004/18 irányelvet sem a regionális keretmegállapodásra, sem pedig az abból eredő megállapodásokra nem lehet alkalmazni, ily módon azokra egyedül a Szerződés elvei alkalmazhatók, valamint az azokból eredő átláthatósági követelmény.

40 Mindazonáltal emlékeztetni kell arra, hogy a szolgáltatások vegyes jellegéből – amelyek az alapügyben szóban forgó szolgáltatásokhoz hasonlóan egyaránt tartoznak a 2004/18 irányelv IIA. és IIB. mellékletének hatálya alá – az következik, hogy azokra ezen irányelv 22. cikkét kell alkalmazni. Márpedig e cikknek megfelelően azokat a közbeszerzési szerződéseket vagy adott esetben azokat a keretmegállapodásokat, amelyek értéke meghaladja az említett irányelv 7. cikkében rögzített irányadó értékhatárt, és amelyek ilyen szolgáltatásokra vonatkoznak, az ugyanezen irányelv 23–55. cikkében foglalt valamennyi eljárási szabállyal összhangban kell odaítélni, amennyiben az említett IIA. mellékletben szereplő szállítási szolgáltatások értéke meghaladja az említett IIB. mellékletben szereplő egészségügyi szolgáltatások értékét.

41 Mivel a IIB. szerződésben szereplő szolgáltatások értéke meghaladja a IIA. mellékletben szereplő szolgáltatások értékét, a közbeszerzési szerződést egyedül a 2004/18 irányelv 23. cikkének és 35. cikke (4) bekezdésének megfelelően kell odaítélni. Ugyanakkor az irányelv szerinti, az eljárások összehangolására vonatkozó további – többek között az előzetes hirdetmény közzétételével történő versenyeztetésre és, a szerződések odaítélési szempontjaira vonatkozó kötelezettségekkel kapcsolatos – szabályok nem alkalmazandók az említett szerződésekre (Bizottság kontra Írország ítélet, C-507/03, EU:C:2007:676, 24. pont; Bizottság kontra Írország ítélet, C-226/09, EU:C:2010:697, 27. pont).

42 Az uniós jogalkotó ugyanis abból a feltételezésből indult ki, hogy a 2004/18 irányelv II. B. mellékletének hatálya alá tartozó szolgáltatásokkal kapcsolatos szerződések – tekintettel a sajátos természetükre – eleve nem képviselnek olyan határokon átnyúló érdeket, amely azt indokolhatná, hogy az odaítélésükre csak olyan ajánlati felhívást követően kerülhessen sor, amely lehetővé tenné más tagállamokban bejegyzett vállalkozások számára a hirdetmény megismerését és az ajánlattételt (lásd: Bizottság kontra Írország ítélet, EU:C:2010:697, 25. pont; Strong Segurança ítélet, C-95/10, EU:C:2011:161, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

43 A jelen ítélet 40. és 41. pontjából tehát az következik, hogy amennyiben a regionális keretmegállapodás értéke meghaladja a 2004/18 irányelv 7. cikkében rögzített irányadó értéket, ezen irányelv valamennyi eljárási szabályát vagy csak az említett irányelv 23. cikkében és 35. cikkének (4) bekezdésében szereplő eljárási szabályokat kell alkalmazni aszerint, hogy a szállítási szolgáltatások értéke meghaladja-e, vagy sem az egészségügyi szolgáltatások értékét. A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy ez a megállapodás meghaladja-e ezen alkalmazási értékhatárt, továbbá annak meghatározása, hogy mekkora a szállítási szolgáltatások, illetőleg az egészségügyi szolgáltatások értéke.

44 Abban az esetben, ha a regionális keretmegállapodás értéke meghaladja az említett 7. cikkben rögzített irányadó értékhatárt, és a szállítási szolgáltatások értéke meghaladja az egészségügyi szolgáltatások értékét, meg kell állapítani, hogy a 2004/18 irányelvvel ellentétes az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti jogszabály, amely úgy rendelkezik, hogy a helyi hatóságok a sürgősségi és baleseti egészségügyi szállítás nyújtását elsődlegesen – közvetlen odaítélés útján és bármilyen közzététel nélkül – a szerződő önkéntes szervezeteknek ítélik oda.

45 Abban az esetben azonban, ha a kérdést előterjesztő bíróság vagy azt állapítaná meg, hogy az említett értékhatárt nem érték el, vagy pedig azt, hogy az egészségügyi szolgáltatások értéke meghaladja a szállítási szolgáltatások értékét, akkor – ez utóbbi eset vonatkozásában a 2004/18 irányelv 23. cikkén és 35. cikkének (4) bekezdésében foglaltakon kívül – egyedül az EUMSZ 49. cikkből és az EUMSZ 56. cikkből következő átláthatóság és egyenlő bánásmód általános elveit lehetne alkalmazni (lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Írország ítélet, EU:C:2007:676, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; Strong Segurança ítélet, EU:C:2011:161, 35. pont).

46 Mindazonáltal ahhoz, hogy a közbeszerzési szerződések tárgyában ezeket az elveket olyan tevékenységekre lehessen alkalmazni, amelyek valamennyi releváns összetevője egyetlen tagállam területére korlátozódik, a szóban forgó közbeszerzési szerződésnek egyértelmű határon átnyúló érdeket kell képviselnie (lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Írország ítélet, EU:C:2007:676, 29. pont; Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-412/04, EU:C:2008:102, 66. és 81. pont; SECAP és Santorso ítélet, C-147/06 és C-148/06, EU:C:2008:277, 21. pont; Serrantoni és Consorzio stabile edili ítélet, C-376/08, EU:C:2009:808, 24. pont; Bizottság kontra Írország ítélet, EU:C:2010:697, 31. pont).

47 Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság nem állapította meg azon szükséges tényállási elemeket, amelyek a Bíróság számára lehetővé tennék annak vizsgálatát, hogy fennáll-e az alapügyben valamely egyértelmű határon átnyúló érdek. Márpedig, amint az a Bíróság eljárási szabályzata 2012. november 1-jén hatályba lépő változatának 94. cikkéből kitűnik, az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben a Bíróság számára ismertetni kell a kérdések alapját képező tényeket, továbbá a többek között az e tények és e kérdések közötti kapcsolatot. Ennélfogva az egyértelmű határon átnyúló érdek fennállásának vizsgálatához szükséges tényállási elemek megállapítását – éppen úgy, mint az összes olyan megállapítást, amely a nemzeti bíróságok feladata, és amelytől az Unió valamely másodlagos jogi vagy elsődleges jogi aktusának alkalmazhatósága függ – az ügy Bíróság elé terjesztése előtt kell elvégezni.

48 Azon együttműködés szellemében, amelynek az előzetes döntéshozatali eljárás keretében a nemzeti bíróságok és a Bíróság közötti viszonyban irányadónak kell lennie, a kérdést előterjesztő bíróságnak az esetleges egyértelmű határon átnyúló érdek fennállására vonatkozó előzetes megállapításainak hiánya nem jár a kérelem elfogadhatatlanságával, ha e hiányosságok ellenére a Bíróság az iratokból kitűnő

tényállási elemekre tekintettel úgy véli, hogy képes hasznos választ adni a kérdést előterjesztő bíróságnak. Ez többek között abban az esetben van így, ha az előzetes döntéshozatalra utaló határozat elegendő releváns elemet tartalmaz az ilyen érdek esetleges fennállásának vizsgálatához. Mindazonáltal a Bíróság válaszadására csak azzal a feltétellel kerülhet sor, ha az alapügyben – az alapügyre vonatkozó összes releváns elem részletes vizsgálata alapján – a kérdést előterjesztő bíróság meg tudja állapítani az egyértelmű határon átnyúló érdek fennállását (lásd: SECAP és Santorso ítélet, EU:C:2008:277, 34. pont; Serrantoni és Consorzio stabile edili ítélet, EU:C:2009:808, 25. pont).

49 A határon átnyúló érdek fennállásának kimutatására alkalmas objektív szempontokat illetően a Bíróság már megállapította, hogy ilyen szempont lehet többek között a szóban forgó közbeszerzés bizonyos nagyságrendű összege tekintettel az építkezés helyére is, vagy akár a közbeszerzés technikai jellemzői (lásd: SECAP és Santorso ítélet, EU:C:2008:277, 31. pont; Belgacom-ítélet, C-221/12, EU:C:2013:736, 29. pont). A kérdést előterjesztő bíróság az egyértelmű határon átnyúló érdek fennállásának átfogó vizsgálata során figyelembe veheti a más tagállamokban található gazdasági szereplők által benyújtott panaszokat is, amennyiben megvizsgálja, hogy ez utóbbi panaszok valódiak, és nem fiktívek. Kifejezetten az egészségügyi szállítási szolgáltatásokra vonatkozóan a Bíróság egy kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset keretében azt állapította meg, hogy az egyértelmű határon átnyúló érdek nem állapítható meg pusztán azon tény alapján, hogy számos, más tagállamban található gazdasági szereplő nyújtott be panaszt az Európai Bizottsághoz, és a szóban forgó közbeszerzési szerződéseknek jelentős gazdasági értékük volt (lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Németország ítélet, C-160/08, EU:C:2010:230, 18, 27. és azt követő pontok, 54. és 123. pont).

50 E fenntartás mellett tehát meg kell állapítani, hogy az EUMSZ 49. cikkből és az EUMSZ 56. cikkből következő átláthatóság és egyenlő bánásmód általános elvei főszabály szerint alkalmazhatók a regionális keretmegállapodáshoz hasonló keretmegállapodás, továbbá az e keretmegállapodásból eredő megállapodások esetében.

51 Márpedig a közbeszerzési szerződésekre és különösen a szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződésekre vonatkozó uniós jogszabályok arra irányulnak, hogy a szolgáltatások szabad mozgását és a tisztességes és lehető legszélesebb verseny megnyitását biztosítsák valamennyi tagállamban (lásd: Bayerischer Rundfunk és társai ítélet, C-337/06, EU:C:2007:786, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

52 Meg kell tehát állapítani, hogy a 41/2006. sz. regionális törvény 75b. cikkével bevezetett megállapodási rendszerhez hasonló rendszer a céljaival ellentétes eredményhez vezet. Ez a szabályozás ugyanis – annak előírásával, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok e terület szükségleteinek kielégítése céljából közvetlen odaítélés útján elsősorban a szerződő önkéntes szervezeteket vegyék igénybe – az érintett piac jelentős részéről kizárja az önkéntes szervezetektől eltérő jogalanyokat. Márpedig a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően valamely szerződésnek e szerződés ajánlatkérőjének tagállamában székhellyel rendelkező vállalkozásnak való, minden átláthatóság nélküli odaítélése a másik tagállamban székhellyel rendelkező, e szerződésben esetlegesen érdekelt vállalkozásokkal szembeni hátrányos eltérő bánásmódnak minősül. Márpedig, hacsak objektív körülmények nem indokolják, az ilyen eltérő bánásmód, amely, mivel a más tagállamban székhellyel rendelkező valamennyi vállalkozást kizárja, elsősorban azok rovására érvényesül, az EUMSZ 49. és az EUMSZ 56. cikk alkalmazásában tiltott – állampolgárságon alapuló – közvetett megkülönböztetésnek minősül (a fent hivatkozott Bizottság kontra Írország ítélet 31. pontja) (lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Írország ítélet, EU:C:2007:676, 30. és 31. pont; Bizottság kontra Olaszország ítélet, EU:C:2007:729, 64. pont; Bizottság kontra Olaszország ítélet, EU:C:2008:102, 66. pont).

53 Mindazonáltal meg kell állapítani, hogy a 41/2006. sz. regionális törvény 75b. cikke (1) és (2) bekezdésének a) pontja szerint az alapügyben szóban forgó egészségügyi szállítási szolgáltatás szervezésének módját az egyetemesség, a szolidaritás, a gazdaságosság és az alkalmasság elve indokolja, mivel a szerződő önkéntes szervezetek elsődleges igénybevételének kifejezetten annak biztosítása a célja, hogy erre a közérdekű szolgáltatásra a költségvetés tekintetében a gazdasági egyensúly

feltételeinek megfelelően kerüljön sor. Az említett 75b. cikk, amennyiben egy közérdekű szolgáltatásban önkéntes szervezetek részvételét írja elő és a szolidaritás elvére hivatkozik, a jelen ítélet 9–11. pontjában említett, az állampolgárok önkéntes tevékenységére vonatkozó alkotmányos és törvényes rendelkezéseket követi.

54 Márpedig az uniós jog figyelembe veszi ezeket a célokat.

55 Ebben a tekintetben először is emlékeztetni kell arra, hogy az uniós jog nem sérti a tagállamoknak a közegészségügyi és szociális biztonsági rendszerük kialakítására vonatkozó hatáskörét (lásd ebben az értelemben többek között: Sodemare és társai ítélet, C-70/95, EU:C:1997:301, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; Blanco Pérez és Chao Gómez ítélet, C-570/07 és C-571/07, EU:C:2010:300, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

56 Kétségtelen, hogy e hatáskör gyakorlása során a tagállamok az egészséggondozás területén az alapvető szabadságokra vonatkozóan nem vezethetnek be vagy tarthatnak fenn indokolatlan korlátozásokat. Mindazonáltal e tilalom betartásának értékelése során figyelembe kell venni azt a tényt, hogy az emberek egészsége és élete az első helyen áll a Szerződés által oltalmazott javak és érdekek között, és – a mérlegelési mozgástérrel rendelkező – tagállamok feladata eldönteni, hogy milyen szinten óhajtják biztosítani a közegészség védelmét, és azt milyen módon kívánják megvalósítani (lásd ebben az értelemben többek között: Bizottság kontra Németország ítélet, C-141/07, EU:C:2008:492, 46. és 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; Blanco Pérez és Chao Gómez ítélet, EU:C:2010:300, 43., 44., 68. és 90. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

57 Egyébiránt nemcsak önmagában a társadalombiztosítási rendszer pénzügyi egyensúlya súlyos megzavarásának kockázata minősülhet olyan közérdeken alapuló kényszerítő indoknak, amely igazolhatja a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását, hanem ezenkívül a kiegyensúlyozott és mindenki számára hozzáférhető orvosi és kórházi ellátás közegészségügyi okokból való fenntartása is lehetővé teheti a közegészségügyi okból való eltérést, amennyiben e cél hozzájárul az egészségvédelem magas szintjéhez (lásd ebben az értelemben: Stamatelaki-ítélet, C-444/05, EU:C:2007:231, 30. és 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ez tehát azokra az intézkedésekre vonatkozik, amelyeknek egyrészt az az általános célja, hogy az adott tagállam területén biztosítsák a minőségi és kiegyensúlyozottan sokrétű egészségügyi ellátásokhoz való megfelelő és állandó hozzáférést, másrészt azok hozzájárulnak a költséghatékonyság biztosításához, valamint ahhoz, hogy amennyire csak lehetséges, elkerüljék az anyagi, műszaki és emberi erőforrások pazarlását (lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Németország ítélet, EU:C:2008:492, 61. pont).

58 Másodszor emlékeztetni kell arra, hogy a Sodemare és társai ítélet (EU:C:1997:301) 32. pontjában a Bíróság kimondta, hogy a tagállamok a szociális biztonsági rendszereik kialakítása céljából számukra fenntartott hatáskör keretében jogosultak úgy tekinteni, hogy szükségszerűen következik az idős személyek szociális gondozási rendszeréből, akiknek az állapota nélkülözhetetlenné teszi az egészségügyi szolgáltatásokat, hogy – tekintettel e célok elérésére, amely a jelen esetben e rendszer kizárólagosan szociális céljának tiszteletben tartása – a piaci szereplők számára csak azzal a feltétellel engedélyezik, hogy ebben a rendszerben szociális gondozási szolgáltatás nyújtójaként részt vegyenek, ha egyáltalán nem törekszenek nyereségszerzésre.

59 Következésképpen a tagállam – a közegészségügyi védelmi szint meghatározása és szociális biztonsági rendszerének kialakítása céljából rendelkezésére álló mérlegelési mozgástere keretében – tekintheti úgy, hogy az önkéntes szervezetek igénybevétele felel meg a sürgősségi egészségügyi szállítási szolgáltatás társadalmi céljának, és az járulhat hozzá az e szolgáltatással összefüggő költségek ellenőrzéséhez.

60 Mindazonáltal rá kell mutatni, hogy a sürgősségi egészségügyi szállítási szolgáltatásnak az alapügyben szóban forgóhoz hasonló szervezési rendszerének – amelyben a hatáskörrel rendelkező hatóságok elsődlegesen önkéntes szervezeteket vesznek igénybe – ténylegesen hozzá kell járulnia a szociális célhoz, valamint az e rendszer alapját képező szolidaritás és költségvetési hatékonyság céljainak eléréséhez.

61 Ebben a tekintetben az önkéntes szervezetek, amennyiben ebben a rendszerben részt vesznek, nem követhetnek a jelen ítélet előző pontjában említettektől eltérő célokat, nem tehetnek szert nyereségre a szolgáltatásaikért – a szolgáltatások nyújtásához szükséges változó, állandó és folyamatos költségek megtérítésétől eltekintve –, és egyáltalán nem fizethetnek ki nyereséget a tagjaik számára. Egyébiránt, noha jogosultak munkavállalókat igénybe venni – mivel ennek hiányában e szervezetek számára majdnem lehetetlen volna a hatékony fellépés számos olyan területeken, ahol a szolidaritási elv alkalmazhatósága magától értetődik –, az említett szervezeteknek a tevékenységük során szigorúan tiszteletben kell tartaniuk a nemzeti jogszabályok által velük szemben támasztott követelményeket.

62 Tekintettel az uniós jognak a joggal való visszaélés tilalmára vonatkozó általános elvére (lásd analógia útján: 3M Italia ítélet, C-417/10, EU:C:2012:184, 33. pont) e jogszabály alkalmazását nem lehet oly módon kiterjeszteni, hogy az vonatkozzon a önkéntes szervezetek vagy akár azok tagjai visszaélésszerű magatartására. Az önkéntes szervezetek tevékenységében tehát csak az azok szabályszerű működéséhez szükséges kereteken belül vehetnek részt munkavállalók. A költségek megtérítése során ügyelni kell arra, hogy még közvetetten sem lehet valamely – az önkéntes tevékenységgel leplezett – nyereségszerzési célt követni, továbbá arra, hogy az önkéntes számára csak a végzett tevékenység miatt ténylegesen felmerült költségeket lehet megtéríteni a szervezetek által előzetesen megállapított korlátok között.

63 A kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy elvégezze az összes értékelést annak megvizsgálása érdekében, hogy a sürgősségi egészségügyi szállítási szolgáltatás alapügyben szóban forgóhoz hasonló szervezési rendszerének – amelyet az alkalmazandó jogszabályok szabályoznak és a regionális keretmegállapodás, továbbá az abból eredő különleges megállapodások hajtanak végre –, ténylegesen hozzájárul-e a szociális célhoz, valamint az e rendszer alapját képező szolidaritási és költségvetési hatékonysági célok eléréséhez.

64 Ami a Szerződés versenyre vonatkozó szabályainak értelmezését illeti, a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó uniós jogszabályok értelmezésére vonatkozó megállapításokból az következik, hogy nincs szükség az alapügyben szóban forgóhoz hasonló szabályozásnak az említett versenyszabályokra alapján történő vizsgálatára.

65 Az előző megfontolások összességére tekintettel az előterjesztett kérdésekre azt a választ kell adni, hogy az EUMSZ 49. cikket és az EUMSZ 56. cikket úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az alapügyben szóban forgó szabályozáshoz hasonlóan úgy rendelkezik, hogy a sürgősségi és baleseti egészségügyi szállítás nyújtását elsődlegesen – közvetlen odaítélés útján és bármilyen közzététel nélkül – a szerződő önkéntes szervezeteknek kell odaítélni, amennyiben az a jogi és megállapodási keret, amelyben e szervezetek a tevékenységüket kifejtik, ténylegesen hozzájárul a szociális célhoz, valamint az e szabályozás alapját képező szolidaritási és költségvetési hatékonysági célok eléréséhez.

A költségekről

66 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (ötödik tanács) a következőképpen határozott:

Az EUMSZ 49. cikket és az EUMSZ 56. cikket úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az alapügyben szóban forgó szabályozáshoz hasonlóan úgy rendelkezik, hogy a sürgősségi és baleseti egészségügyi szállítás nyújtását elsődlegesen – közvetlen odaítélés útján és bármilyen közzététel nélkül – a szerződő önkéntes szervezeteknek kell odaítélni, amennyiben az a jogi és megállapodási keret, amelyben e szervezetek a tevékenységüket kifejtik, ténylegesen hozzájárul a szociális célhoz, valamint az e szabályozás alapját képező szolidaritási és költségvetési hatékonysági célok eléréséhez.

Aláírások