Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 11. decembra 2014*

„Predhodno odločanje — Storitve reševalnega prevoza — Nacionalna zakonodaja, ki pri dejavnosti reševalnega prevoza za javne zdravstvene ustanove daje prednost prostovoljnim združenjem, ki izpolnjujejo zakonske zahteve in so registrirana — Skladnost s pravom Unije — Javna naročila — Člena 49 PDEU in 56 PDEU — Direktiva 2004/18/ES — Mešane storitve, določene tako v Prilogi II A kot v Prilogi II B k Direktivi 2004/18 — Člen 1(2)(a) in (d) — Pojem ‚javna naročila storitev' — Odplačnost — Protidajatev v obliki povračila nastalih stroškov"

V zadevi C-113/13,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Consiglio di Stato (Italija) z odločbo z dne 25. januarja 2013, ki je prispela na Sodišče 8. marca 2013, v postopku

Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino",

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

Regione Liguria

proti

San Lorenzo Soc. coop. sociale,

Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus,

ob udeležbi

Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Liguria in drugih,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi T. von Danwitz, predsednik senata, C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász in D. Šváby (poročevalec), sodniki,

generalni pravobranilec: N. Wahl,

sodna tajnica: A. Impellizzeri, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 26. februarja 2014,

* Jezik postopka: italijanščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria R. Damonte, odvetnik,

— za Regione Liguria B. Baroli, odvetnica,

— za San Lorenzo Soc. coop. sociale in Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus S. Betti, odvetnik,

— za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s C. Colelli, državno pravobranilko,

— za Evropsko komisijo L. Pignataro, A. Tokár in A. Aresu, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 30. aprila 2014

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 49 PDEU, 56 PDEU, 105 PDEU in 106 PDEU.

2 To vprašanje se je postavilo v okviru spora v pritožbenem postopku med Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ (v nadaljevanju: ASL št. 5), lokalnim upravnim organom za upravljanje zdravstvene službe, Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria (nacionalno združenje javnih služb – deželni odbor za Ligurijo) in Regione Liguria na eni strani ter San Lorenzo Soc. coop. sociale in Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus, zadrugama, ki delujeta v sektorju reševalnih prevozov, na drugi strani zaradi različnih odločb glede organizacije – na deželni in lokalni ravni – nujnih in izredno nujnih reševalnih prevozov.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 132), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 1177/2009 z dne 30. novembra 2009 (UL L 314, str. 64), v členu 1(2) in (5) vsebuje te opredelitve:

„2.

(a) ‚Javna naročila‘so proti plačilu pisno sklenjene pogodbe med enim ali več gospodarskimi subjekti ter enim ali več naročniki, katerih predmet je izvedba gradenj, dobav blaga ali izvajanje storitev v skladu s pomenom iz te direktive.

[…]

(d) ‚Javna naročila storitev‘ so javna naročila, katerih predmet je opravljanje storitev iz Priloge II, razen javnih naročil gradenj ali naročil blaga.

[…]

[…]

5. ‚Okvirni sporazum‘ je sporazum med enim ali več naročniki in enim ali več ekonomskimi subjekti, katerega predmet je določitev pogojev, s katerimi se urejajo naročila, ki jih je treba oddati med posameznim obdobjem, zlasti v zvezi s ceno in, če je to primerno, predvideno količino.“

4 Direktiva 2004/18 se za oddajo javnih naročil storitev uporablja pod različnimi pogoji, zlasti glede vrednosti teh naročil in vrste zadevnih storitev.

5 Tako se, prvič, Direktiva 2004/18 v skladu s svojim členom 7(b), prva in tretja alinea, med drugim uporablja za javna naročila storitev, katerih vrednost (brez davka na dodano vrednost) je enaka ali višja od 193 000,00 EUR in katerih predmet so javna naročila storitev iz Priloge II A k tej direktivi, ki so jih oddali naročniki, ki niso centralni vladni organi iz njene Priloge IV, ali pa za storitve iz Priloge II B k tej direktivi. V skladu s členom 9(9) te direktive je vrednost, ki se upošteva pri okvirnih sporazumih, najvišja ocenjena vrednost vseh naročil, katerih oddaja je predvidena za celotno obdobje zadevnega okvirnega sporazuma. Vendar člen 9(8)(b)(ii) iste direktive natančneje določa, da se pri javnih naročilih storitev za nedoločeno obdobje upošteva vrednost, ki je omejena na mesečno vrednost takega naročila, pomnoženo z 48.

6 Drugič, v skladu s členoma 20 in 21 Direktive 2004/18 se pri oddaji javnih naročil, katerih predmet so storitve iz Priloge II A k tej direktivi, uporabljajo členi od 23 do 55 te direktive, pri oddaji naročil, katerih predmet so storitve iz Priloge II B k navedeni direktivi, pa se uporabljata le njena člena 23 in 35(4). V skladu s členom 22 Direktive 2004/18 morajo biti naročila, ki se nanašajo na storitve iz obeh teh prilog, oddana v skladu s členi od 23 do 55 te direktive, kadar vrednost storitev iz Priloge II A presega vrednost storitev iz Priloge II B, v obratnem primeru pa le v skladu s členoma 23 in 35(4).

7 V Prilogi II A k Direktivi 2004/18 so v kategoriji št. 2 naštete storitve kopenskega transporta, vključno s storitvami oklepnih avtomobilov, in kurirske storitve, razen prevoza pošte. V Prilogi II B k tej direktivi pa so v kategoriji št. 25 zajete zdravstvene in socialne storitve.

8 V skladu s členom 10(h) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2014/24/EU z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18 (UL L 94, str. 65) se Direktiva 2014/24 med drugim ne uporablja za javna naročila storitev, katerih predmet so storitve nujnega reševalnega prevoza. Iz uvodne izjave 28 navedene direktive je razvidno, da je zakonodajalec Evropske unije s to izjemo upošteval posebno naravo neprofitnih organizacij ali združenj. Vendar se Direktiva 2014/24 v zadevi v glavni stvari ne more uporabiti, saj iz njenega člena 91 izhaja, da Direktiva 2014/18 velja vse do 18. aprila 2016, torej do začetka učinkovanja njene razveljavitve.

Italijansko pravo

9 Iz predložitvene odločbe izhaja, da je v ustavi Italijanske republike zapisano načelo prostovoljstva državljanov. Tako člen 118, zadnji odstavek, te ustave določa, da ti, kadar delujejo kot posamezniki ali kot združenje, sodelujejo pri dejavnostih v splošnem interesu ob podpori javnih organov na podlagi načela subsidiarnosti.

10 To sodelovanje se na področju zdravstva izvaja z zakonom št. 833 o ustanovitvi državne zdravstvene službe (legge n. 833 – Istituzione del servizio sanitario nazionale) z dne 23. decembra 1978 (redni dodatek h GURI št. 360 z dne 28. decembra 1978). Člen 45 tega zakona priznava delovanje prostovoljnih združenj in združenj, katerih namen je prispevati k uresničevanju institucionalnih ciljev državne zdravstvene službe. Določeno je, da se to sodelovanje določi s sporazumi, ki so sklenjeni v skladu s programom in zakonodajo, sprejetima na deželni ravni.

11 Prostovoljnost takega sodelovanja je na nacionalni ravni določena z zakonom št. 266 o okvirnem zakonu o prostovoljstvu (legge n. 266 – Legge-quadro sul volontariato) z dne 11. avgusta 1991 (GURI št. 196 z dne 22. avgusta 1991, v nadaljevanju: zakon št. 266/1991). Člen 1 tega zakona načelo prostovoljstva opredeljuje tako:

„Italijanska republika priznava socialno vrednost in vlogo prostovoljstva kot izraza neke vrste solidarnosti in pluralizma ter spodbuja njegov razvoj, pri čemer ohranja avtonomijo in daje prednost izvirnemu prispevku pri uresničevanju socialnih, državljanskih in kulturnih ciljev, ki so jih določile država, dežele, samostojni pokrajini Trentino in Bolzano ter lokalne skupnosti.“

12 Člen 2 tega zakona opredeljuje prostovoljstvo kot vsako dejavnost, ki „se opravlja osebno, spontano in brezplačno, prek organizacije, ki ji pripada prostovoljec, ki niti posredno ne uresničuje pridobitnih ciljev in ima izključno solidarni namen“. Neobstoj pridobitnega namena se uresničuje s prepovedjo, da se prostovoljec za opravljeno dejavnost kakorkoli plača, organizacija, ki ji pripada, pa mu lahko povrne le stroške, ki so mu dejansko nastali pri opravljanju te dejavnosti, in sicer znotraj meja, ki jih določi ta organizacija. Isti člen določa nezdružljivost statusa prostovoljca z vsakršnim delovnim razmerjem, podrejenim ali samostojnim, in z vsakršnim premoženjskim razmerjem med prostovoljcem in organizacijo, katere član je.

13 V skladu s členom 3 tega zakona je prostovoljni organ vsak organ, ki je ustanovljen zaradi izvajanja prostovoljne dejavnosti tako, da odločilno in pretežno izvaja osebne, prostovoljne in brezplačne storitve prek svojih članov, pri čemer isti člen takemu organu dovoljuje, da najame zaposlene ali samozaposlene delavce le v okviru meja, ki so nujno potrebne za njegovo delovanje ali za potrebe usposabljanja ali specializacije te dejavnosti.

14 Člen 5 zakona št. 266/1991 določa, da lahko prostovoljne organizacije prejemajo denarna sredstva le prek članarin svojih članov, prispevkov zasebnikov ali zasebnih institucij, daril in volil, povračil na podlagi sporazumov ter prejemkov iz postranskih komercialnih ali proizvodnih dejavnosti. Slednje so urejene z odlokom ministrstva za finance ter ministrstva za družino in socialno solidarnost z dne 25. maja 1995 o merilih za določitev postranskih komercialnih ali proizvodnih dejavnosti, ki jih izvajajo prostovoljne organizacije (Criteri per l'individuazione delle attività commerciali e produttive marginali svolte dalle organizzazioni di volontariato) (GURI št. 134 z dne 10. junija 1995, str. 28). V tem odloku so naštete dejavnosti in je natančno določeno, prvič, da se pri teh dejavnostih ne smejo uporabljati profesionalna sredstva za zagotovitev njihove konkurenčnosti na trgu (kot na primer oglaševanje, svetlobni znaki, prostori, ki so urejeni kot poslovni prostori, znamke), in drugič, da proizvodi iz sklenjenih sporazumov z javnimi organi niso taki prejemki.

15 Nazadnje, člen 7 zakona št. 266/1991 ureja take sporazume, ki se lahko sklenejo le z združenji, vpisanimi v register prostovoljnih organizacij. V teh sporazumih morajo biti zajeti dejavnost organizacij na storitvenem področju, trajanje dejavnosti ter spoštovanje pravic in dostojanstva uporabnikov, prav tako pa morajo biti določeni načini povračila nastalih stroškov in zavarovanje, za kar so odgovorni javni organi.

16 Ta odlok je natančneje določen in se v deželi Ligurija izvaja z deželnim zakonom št. 15 o shemi prostovoljstva (legge regionale n. 15 – Disciplina del volontariato) z dne 28. maja 1992 in z deželnim zakonom št. 41 o reorganizaciji deželne zdravstvene službe (legge n. 41 – Riordino del Servizio Sanitario Regionale) z dne 7. decembra 2006, kakor je bil spremenjen z deželnim zakonom št. 57 z dne 25. novembra 2009 (v nadaljevanju: LR št. 41/2006). Zadnjenavedeni zakon ureja sodelovanje prostovoljnih organizacij pri uresničevanju ciljev deželne zdravstvene službe.

17 V skladu s členom 75(1) LR št. 41/2006 dežela Ligurija „priznava vrednost in vlogo prostovoljstva ter spodbuja njegov prispevek k uresničevanju ciljev zdravstvene službe, ki so opredeljeni v deželnem programu“. V odstavkih 2 in 3 tega zakona je natančneje opredeljeno, da je ta prispevek urejen s sporazumi, sklenjenimi z zdravstvenimi ustanovami v skladu z določbami, ki jih je sprejel izvršilni

lokalni organ zaradi izpolnitve zahtev po skladnosti in enotnosti, zlasti kar zadeva sklepanje okvirnih sporazumov. V skladu s členom 75a navedenega deželnega zakona morajo biti prostovoljne organizacije, ki prispevajo k uresničevanju ciljev deželne zdravstvene službe, vpisane v register prostovoljcev, določen v deželnem zakonu št. 15 z dne 28. maja 1992.

18 Člen 75b LR št. 41/2006, ki se nanaša na reševalni prevoz, določa:

„1. Reševalni prevoz je dejavnost splošnega pomena, ki temelji na spoštovanju načel univerzalnosti, solidarnosti, ekonomske učinkovitosti in ustreznosti.

2. Reševalni prevoz iz odstavka 1 zagotavljajo različne zdravstvene ustanove in drugi javni ali podobni ponudniki storitev z lastnimi sredstvi in osebjem. Kadar to ni mogoče, se izvajanje reševalnega prevoza zaupa subjektom, ki izpolnjujejo pogoje[, določene v različnih nacionalnih in deželnih zakonih o prostovoljstvu, sistemu nujne zdravstvene pomoči in reševalnem prevozu,] in [ki imajo] lastno opremo in osebje za zagotovitev zahtevanih storitev, v skladu s temi načeli:

a) storitve reševalnega prevoza za deželno zdravstveno službo se prednostno zaupajo prostovoljnim organizacijam, Rdečemu križu Italije in drugim pooblaščenim javnim ustanovam ali subjektom, da se zagotovi, da se ta storitev splošnega pomena zagotavlja v skladu s pogoji gospodarske uravnoteženosti s proračunom. Razmerja med Rdečim križem Italije in organizacijami se uredijo s sporazumi v skladu s členom 45 zakona št. 833 z dne 23. decembra 1978 (o ustanovitvi državne zdravstvene službe); […]

b) podredno se lahko ob spoštovanju veljavnih predpisov na področju javnih naročil storitev in blaga izvajanje reševalnega prevoza zaupa tudi drugim subjektom kot tistim iz točke (a).

3. S sporazumi in protokoli iz odstavka 2(a) je določeno, da se prostovoljnim organizacijam, Rdečemu križu Italije in drugim pooblaščenim javnim ustanovam ali subjektom v skladu z merili, ki jih je sprejel deželni svet na podlagi načel ekonomske učinkovitosti, uspešnosti in izključitve vsakršnega prekomernega nadomestila za nastale stroške, povrnejo le dejansko nastali stroški.

[…]“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

19 Regione Liguria je z odločbo št. 283 z dne 9. februarja 2010 odobrila deželni okvirni sporazum o ureditvi razmerij med zdravstvenimi in bolnišničnimi ustanovami na eni strani ter prostovoljnimi organizacijami in Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Liguria na drugi (v nadaljevanju: deželni okvirni sporazum), ki so ga na podlagi člena 75b(2)(a) LR št. 41/2006 sklenili ANPAS, Consorzio italiano pubbliche assistenze (CIPAS) in Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Liguria, ki so predstavniki prostovoljnih organizacij.

20 ASL št. 4 je z odločbo št. 940 z dne 22. decembra 2010 ta okvirni sporazum implementiral s sklenitvijo sporazumov o nujnih in izredno nujnih reševalnih prevozih s prostovoljnimi organizacijami, ki so članice ANPAS, in Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Liguria (v nadaljevanju: sporni sporazumi).

21 Zadrugi San Lorenzo Soc. coop. sociale in Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus sta vložili tožbo, med drugim zoper odločbi, navedeni v prejšnjih dveh točkah te sodbe.

22 Ta tožba je zlasti temeljila na neskladnosti člena 75b(2)(a) LR št. 41/2006 s pravom Unije, natančneje s svobodo ustanavljanja in prostim pretokom storitev ter načeloma enakega obravnavanja in nediskriminacije, saj navedeni člen določa, da se izvajanje reševalnega prevoza prednostno zaupa

prostovoljnim organizacijam in Croce Rossa Italiana ter drugim pooblaščenim javnim ustanovam in organom, kar naj bi pomenilo diskriminacijo v odnosu do organov, ki delujejo v tem sektorju, vendar ne izvajajo prostovoljne dejavnosti.

23 Podredno so navedene zadruge izpodbijale to, da so bila plačila, določena z odločbami, s katerimi so bili glede tega urejeni sporni sporazumi, le povračilo stroškov, ki prostovoljnim organizacijam nastanejo pri izvajanju reševalnih prevozov.

24 V tem času je Giunta regionale della Liguria (izvršilni organ dežele Ligurija) sprejel odločbo št. 861 z dne 15. julija 2011 o napovedi obračuna stroškov, ki jo morajo podati prostovoljne organizacije v okviru izvajanja deželnega okvirnega sporazuma. Ta odločba omejuje povračilo, ki prostovoljnim organizacijam iz sporazuma pripada na podlagi izvajanja določb iz deželnega okvirnega sporazuma, na neposredne stroške, ki so združenju nastali pri opravljanju storitev reševalnega prevoza, ter na upoštevanje posrednih in splošnih stroškov sorazmerno z razmerjem med skupnim zneskom navedenih neposrednih stroškov in skupnim zneskom neposrednih stroškov, ki jih ima združenje zaradi opravljanja vseh dejavnosti.

25 Prvostopenjsko sodišče je navedeni tožbi ugodilo na podlagi argumentacije, ki je bila v njeno podporo navedena podredno. Presodilo je namreč, da deželni okvirni sporazum določa več kot le povrnitev dejansko nastalih stroškov, saj upošteva tudi posredne stroške in stroške upravljanja. Zato bi bilo treba spoštovati načela iz Pogodbe DEU.

26 Prvič, Consiglio di Stato (državni svet), ki je odločal o pritožbi zoper prvostopenjsko sodbo, se sprašuje o možnosti, da javni organ, ki se je za opravljanje nekaterih javnih storitev odločil izbrati tretje subjekte, opravljanje nekaterih storitev prednostno zaupa prostovoljnim organizacijam, pri tem pa izključi pridobitne subjekte, ob upoštevanju členov 49 PDEU, 56 PDEU, 105 PDEU in 106 PDEU.

27 Državni svet s sklicevanjem na sodbi Komisija/Italija (C-119/06, EU:C:2007:729) in CoNISMa (C-305/08, EU:C:2009:807) trdi, da iz sodne prakse Sodišča izhaja, da pojem gospodarskega subjekta ne izključuje subjektov, katerih primarni cilj ni dobiček, niti povsem nepridobitnih subjektov, ki lahko konkurirajo podjetjem pri oddaji javnih naročil. To naj bi podvomilo o možnosti javnih organov, da opravljanje nekaterih storitev poverijo prostovoljnim organizacijam, pri tem pa izključijo pridobitna podjetja, kot je običaj v Italiji. Tak sistem naj bi namreč dajal prednost navedenim združenjem, saj imajo ta za opravljanje teh storitev dvojno možnost, prvič, v okviru svojega običajnega privilegija in, drugič, v okviru postopka javnega naročanja.

28 To naj bi še toliko bolj veljalo, če imajo prostovoljne organizacije možnost, da na podlagi njim namenjenih sporazumov pridobijo finančna sredstva, ki jim omogočajo, da v postopku javnega naročanja oddajo ugodno javno ponudbo, za kar naj bi šlo v primeru, da so v okviru storitev, ki jih opravljajo brez kakršne koli konkurence s pridobitnimi podjetji, upravičene do povračila nekaterih posrednih stroškov. Tako povračilo stroškov naj bi pomenilo državno pomoč.

29 Predložitveno sodišče je menilo, da gre za problematiko, ki jo je poimenovalo „konkurenca med različnimi subjekti“, ki naj je Sodišče do zdaj še ne bi celovito obravnavalo.

30 Drugič, v primeru, da to, da javni organi izberejo prostovoljna združenja, samo po sebi ni v nasprotju s Pogodbo, se Consiglio di Stato sprašuje o nepridobitnosti spornih sporazumov, ob upoštevanju, da je z njihovim izvajanjem zagotovljeno povračilo stroškov, ki se nanašajo na:

— posredne in splošne stroške prostovoljnih organizacij iz sporazuma, ki so povezani z izvajanjem zadevne dejavnosti (naročnine, dajatve, stroški upravljanja nepremičnine, zavarovanja, stroški poslovanja) in ki se izračunajo sorazmerno z razmerjem med skupnim zneskom neposrednih stroškov, ki jih ima ta organizacija zaradi te dejavnosti, in skupnim zneskom neposrednih stroškov, ki jih ima ta organizacija zaradi vseh svojih dejavnosti; in

— neposredne stroške, ki ustrezajo stalnim stroškom, kot so plačila osebju, in ki jih morajo prostovoljne organizacije iz sporazuma v vsakem primeru nositi.

31 V teh okoliščinah je Consiglio di Stato prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji za predhodno odločanje:

„1. Ali členi 49 PDEU, 56 PDEU, 105 PDEU in 106 PDEU nasprotujejo nacionalnemu predpisu, ki določa, da [pristojni javni organi] opravljanje storitev reševalnega prevoza prednostno oddajo prostovoljnim združenjem, Rdečemu križu Italije in drugim pooblaščenim javnim ustanovam ali subjektom, čeprav to storijo na podlagi sporazumov, ki določajo le povračilo dejansko nastalih stroškov?

2. Ali pravo Unije na področju javnih naročil – v obravnavanem primeru gre za izključena javna naročila [iz Direktive 2004/18] ter splošna načela svobodne konkurence, prepovedi diskriminacije, preglednosti in sorazmernosti – nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki omogoča neposredno oddajo [zadevnih javnih naročil] za izvajanje reševalnega prevoza, če je treba okvirni sporazum, kakršen je [deželni okvirni sporazum], ki določa povračilo stalnih in fiksnih stroškov, šteti za odplačen?“

Vprašanji za predhodno odločanje

32 S tema vprašanjema, ki ju je treba obravnavati skupaj, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba pravila prava Unije s področja javnih naročil in pravila konkurence iz Pogodbe razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki – tako kot ta v postopku v glavni stvari – določa, da morajo lokalni organi opravljanje storitev nujnega in izredno nujnega reševalnega prevoza prednostno in prek neposredne oddaje, torej ob neobstoju kakršne koli oblike oglaševanja, zaupati prostovoljnim organizacijam iz sporazumov, ki za opravljanje teh storitev dobijo povrnjene le dejansko nastale stroške ter del fiksnih in stalnih stroškov.

33 Glede razlage pravil prava Unije s področja javnih naročil je treba najprej spomniti, da se Direktiva 2004/18 uporablja za javna naročila storitev in da člen 1(2)(d) te direktive javna naročila storitev opredeljuje kot javna naročila za opravljanje storitev iz Priloge II k navedeni direktivi, razen javnih naročil gradenj ali naročil blaga.

34 Ta priloga je razdeljena na dela A in B. Storitve nujnega in izredno nujnega reševalnega prevoza spadajo tako v kategorijo 2 iz Priloge II A k Direktivi 2004/18, pri čemer gre za prevozni vidik teh storitev, kot v kategorijo 25 iz Priloge II B k tej direktivi, pri čemer gre za njihov zdravstveni vidik (glede ustreznih kategorij iz prilog I A in I B k Direktivi 92/50/EGS Sveta z dne 18. junija 1992 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 1, str. 322) glej sodbo Tögel, C-76/97, EU:C:1998:432, točka 39).

35 Iz predložitvene odločbe izhaja, da se upoštevni deželni predpisi izvajajo najprej z deželnim okvirnim sporazumom, ki ga sklenejo predstavniki prostovoljnih organizacij in ki določa različne oblike posameznih sporazumov, in sicer preden jih teritorialni zdravstveni organi in te organizacije sklenejo, nato pa s takimi posebnimi sporazumi.

36 Tak okvirni sporazum pa pomeni okvirni sporazum v smislu člena 1(5) Direktive 2004/18 in se torej na splošno nanaša na pojem javnega naročanja (glej v tem smislu sodbo Komisija/Italija, EU:C:2007:729, točki 43 in 44), okoliščina, da je sklenjen s subjekti, ki ne sledijo pridobitnemu cilju, pa ni taka, da bi to opredelitev ovrgla (glej v tem smislu sodbo Komisija/Italija, EU:C:2007:729, točka 41).

37 Prav tako je treba poudariti, da dejstvo, da ta okvirni sporazum in iz njega izhajajoči posamezni sporazumi v korist prostovoljnih združenj ne določajo drugih finančnih transakcij kot povračila stroškov, ni odločilno merilo. Pogodba ne more biti izključena s področja javnih naročil le zato, ker je

plačilo zanjo omejeno na povračilo stroškov, ki so nastali zaradi opravljanja te storitve (sodba Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce in drugi C-159/11, EU:C:2012:817, točka 29). Zato, kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 27 sklepnih predlogov, ni pomembno, ali stroški, ki jih morajo tem združenjem povrniti javni organi, obsegajo stroške, ki so neposredno povezani z zagotavljanjem zadevnih storitev, ali tudi del splošnih stroškov.

38 Zato je treba ugotoviti, da tak okvirni sporazum, kot je deželni okvirni sporazum in iz njega izhajajoči sporazumi, načeloma spada na področje uporabe Direktive 2004/18.

39 V zvezi s tem je iz predložitvene odločbe in zlasti iz drugega vprašanja za predhodno odločanje razvidno, da predložitveno sodišče izhaja iz predpostavke, v skladu s katero se Direktiva 2004/18 ne uporablja niti za deželni okvirni sporazum niti za iz njega izhajajoče sporazume, saj naj bi zanje veljala le načela iz Pogodbe in iz njih izhajajoča obveznost preglednosti.

40 Vendar je treba spomniti, da je posledica raznolikosti storitev, ki so – kakor zadevne – vključene tako v Prilogo II A kot v Prilogo II B k Direktivi 2004/18, ta, da se zanje uporablja člen 22 te direktive. V skladu s tem členom je treba namreč javna naročila ali – če je treba – okvirne sporazume, katerih vrednost presega upoštevni prag iz člena 7 navedene direktive in ki se nanašajo na take storitve, oddati v skladu z vsemi postopkovnimi pravili iz členov od 23 do 55 iste direktive, če vrednost prevoznih storitev iz Priloge II A presega vrednost zdravstvenih storitev iz Priloge II B.

41 Kadar pa vrednost storitev iz Priloge II B preseže vrednost storitev iz Priloge II A, je treba oddajo javnega naročila izvesti le v skladu s členoma 23 in 35(4) Direktive 2004/18. Nasprotno pa se druga pravila glede vodenja postopkov, določena z Direktivo 2004/18, zlasti tista glede obveznosti objave predhodnega obvestila in glede meril za oddajo naročil, za navedena naročila ne uporabljajo (sodbi Komisija/Irska, C-507/03, EU:C:2007:676, točka 24, in Komisija/Irska, C-226/09, EU:C:2010:697, točka 27).

42 Zakonodajalec Unije je namreč izhajal iz domneve, da naročila storitev iz Priloge II B k Direktivi 2004/18 – ob upoštevanju njihove posebne narave – niso *a priori* v zadostnem čezmejnem interesu, da bi bilo upravičeno, da se oddajo v skladu s postopkom javnega razpisa, katerega namen je, da podjetjem iz drugih držav članic omogoči, da se seznanijo z obvestilom o razpisu in predložijo ponudbo (glej sodbi Komisija/Irska, EU:C:2010:697, točka 25, in Strong Segurança, C-95/10, EU:C:2011:161, točka 35 in navedena sodna praksa)

43 Iz točk 40 in 41 te sodbe je torej razvidno, da – kadar vrednost deželnega okvirnega sporazuma presega prag iz člena 7 Direktive 2004/18 – je to, ali se uporabljajo vsa postopkovna pravila iz te direktive ali pa samo pravila iz členov 23 in 35(4) navedene direktive, odvisno od tega, ali vrednost prevoznih storitev presega vrednost zdravstvenih storitev. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali ta sporazum presega prag uporabe, ter določiti vrednosti prevoznih storitev in zdravstvenih storitev.

44 Če vrednost deželnega okvirnega sporazuma presega upoštevni prag iz navedenega člena 7 in vrednost prevoznih storitev presega vrednost zdravstvenih storitev, je treba šteti, da Direktiva 2004/18 nasprotuje taki ureditvi, kot je zadevna, ki določa, da lokalni organi opravljanje storitev nujnega in izredno nujnega reševalnega prevoza prednostno in prek neposredne oddaje naročila, brez kakršne koli oblike oglaševanja, zaupajo prostovoljnim organizacijam iz sporazumov.

45 Nasprotno pa, če predložitveno sodišče ugotovi, bodisi da navedeni prag ni dosežen bodisi da vrednost zdravstvenih storitev presega vrednosti prevoznih storitev, se morajo – poleg členov 23 in 35(4) Direktive 2004/18 v tem zadnjem primeru – uporabiti splošna načela preglednosti in enakega obravnavanja iz členov 49 PDEU in 56 PDEU (glej v tem smislu sodbi Komisija/Irska, EU:C:2007:676, točka 26 in navedena sodna praksa, ter Strong Segurança, EU:C:2011:161, točka 35).

46 Vendar mora imeti za to, da se lahko na področju javnih naročil ta načela uporabijo za dejavnosti, katerih upoštevni elementi so vsi znotraj ene države članice, zadevno javno naročilo nek čezmejni interes (glej v tem smislu sodbe Komisija/Irska, EU:C:2007:676, točka 29; Komisija/Italija, C-412/04, EU:C:2008:102, točki 66 in 81; SECAP in Santorso, C-147/06 in C-148/06, EU:C:2008:277, točka 21; Serrantoni in Consorzio stabile edili, C-376/08, EU:C:2009:808, točka 24, ter Komisija/Irska, EU:C:2010:697, točka 31).

47 Vendar predložitveno sodišče ni ugotovilo elementov, na podlagi katerih bi Sodišče lahko preverilo, ali v zadevi v glavni stvari obstaja nek čezmejni interes. Kot namreč izhaja iz člena 94 Poslovnika Sodišča v različici, ki je začela veljati 1. novembra 2012, mora predlog za sprejetje predhodne odločbe vsebovati navedbo dejanskih okoliščin, na katerih vprašanja temeljijo, ter pojasnitev zveze med temi okoliščinami in vprašanji. Zato je treba ugotovitev dejstev, ki so potrebna za preizkus obstoja nekega čezmejnega interesa, in – na splošno – tudi vseh ugotovitev, ki jih morajo zagotoviti nacionalna sodišča in od katerih je odvisna uporaba akta sekundarne ali primarne zakonodaje Unije, opraviti pred predložitvijo zadeve Sodišču.

48 Zaradi duha sodelovanja, ki je v okviru postopka za predhodno odločanje prisoten v odnosih med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, dejstvo, da nacionalno sodišče ni predhodno raziskalo morebitnega obstoja nekega čezmejnega interesa, ne vodi do nedopustnosti predloga, če Sodišče kljub tej pomanjkljivosti in ob upoštevanju elementov iz spisa meni, da lahko nacionalnemu sodišču poda koristen odgovor. Tak pa je zlasti primer, kadar vsebuje predložitvena odločba dovolj upoštevnih elementov za presojo o morebitnem obstoju takega interesa. Vendar pa je odgovor Sodišča upošteven le, če lahko predložitveno sodišče na podlagi podrobne presoje vseh upoštevnih elementov iz zadeve v glavni stvari v tej zadevi ugotovi obstoj nekega čezmejnega interesa (glej sodbi SECAP in Santorso, EU:C:2008:277, točka 34, ter Serrantoni in Consorzio stabile edili, EU:C:2009:808, točka 25).

49 Sodišče je glede objektivnih meril, na podlagi katerih je mogoče sklepati o obstoju čezmejnega interesa, že presodilo, da so lahko taka merila med drugim tudi pomembnost zadevnega javnega naročila ter kraj izvajanja in tehnične značilnosti naročila (glej sodbi SECAP in Santorso, EU:C:2008:277, točka 31, ter Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, točka 29). Predložitveno sodišče lahko pri celoviti presoji obstoja nekega čezmejnega interesa upošteva tudi pritožbe, ki so jih vložili izvajalci storitev iz drugih držav članic, pod pogojem, da prej preveri, da zadnjenavedeni resnično obstajajo in niso fiktivni. Podrobneje v zvezi z reševalnim prevozom pa je Sodišče v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti zavzelo stališče, da zgolj na podlagi dejstev, da je več izvajalcev storitev iz različnih držav članic pri Evropski komisiji vložilo pritožbo in da so zadevna javna naročila gospodarsko pomembna, ni mogoče ugotoviti obstoja čezmejnega interesa (glej v tem smislu sodbo Komisija/Nemčija, C-160/08, EU:C:2010:230, točke 18, 27 in naslednje, 54 in 123).

50 Upoštevaje ta pridržek je treba torej ugotoviti, da se pri takem okvirnem sporazumu, kot je deželni okvirni sporazum, in pri takih sporazumih, kot so ti, ki izhajajo iz takega okvirnega sporazuma, splošni načeli preglednosti in enakega obravnavanja iz členov 49 PDEU in 56 PDEU načeloma lahko uporabita.

51 S pravom Unije na področju javnih naročil se namreč želi zlasti v delu, v katerem se nanaša na javna naročila storitev, zagotoviti prosti pretok storitev ter vzpostavitev neizkrivljene in največje mogoče konkurence v državah članicah (glej sodbo Bayerischer Rundfunk in drugi, C-337/06, EU:C:2007:786, točka 39 in navedena sodna praksa)

52 Zato je treba ugotoviti, da tak sistem sklepanja sporazumov, kot je sistem, vzpostavljen s členom 75b LR št. 41/2006, vodi do rezultata, ki je v nasprotju s temi cilji. Z ureditvijo, v skladu s katero pristojni javni organi za to, da izpolnijo potrebe na tem področju, neposredno in prednostno oddajo naročilo prostovoljnim organizacijam iz sporazumov, se namreč subjekti, ki dejavnosti ne opravljajo prostovoljno, izključijo iz bistvenega dela tega naročila. V skladu s sodno prakso Sodišča pa pomeni povsem nepregledna oddaja javnega naročila podjetju iz države članice, ki odloča o oddaji tega

naročila, neenako obravnavanje v škodo podjetij iz drugih držav članic, ki bi jih navedeno naročilo lahko zanimalo. Razen če je upravičeno z objektivnimi okoliščinami, tako različno obravnavanje, ki z izključitvijo vseh podjetij iz drugih držav članic škodi predvsem njim, pomeni posredno diskriminacijo na podlagi državljanstva, ki je s členoma 49 PDEU in 56 PDEU prepovedana (glej v tem smislu sodbe Komisija/Irska, EU:C:2007:676, točki 30 in 31; Komisija/Italija, EU:C:2007:729, točka 64, in Komisija/Italija, EU:C:2008:102, točka 66).

53 Vseeno je treba ugotoviti, da je v skladu s členom 75b(1) in (2)(a) LR št. 41/2006 izvajanje zadevne storitve reševalnega prevoza utemeljeno z načeli enotnosti, solidarnosti, ekonomske učinkovitosti in ustreznosti, s prednostno oddajo prostovoljnim organizacijam iz sporazuma pa se želi zlasti zagotoviti, da bo storitev, ki je v splošnem interesu, zagotovljena v skladu s pogoji ekonomske uravnoteženosti s proračunom. Navedeni člen 75b se v delu, v katerem določa sodelovanje prostovoljnih organizacij pri storitvi v javnem interesu in se sklicuje na načelo solidarnosti, opira na ustavne in zakonske določbe o prostovoljstvu državljanov, ki so navedene v točkah od 9 do 11 te sodbe.

54 Taki cilji pa se v pravu Unije upoštevajo.

55 V zvezi s tem je treba na prvem mestu spomniti, da pravo Unije ne posega v pristojnosti držav članic, da organizirajo svoje sisteme javnega zdravstva in socialne varnosti (glej v tem smislu zlasti sodbi Sodemare in drugi, C-70/95, EU:C:1997:301, točka 27 in navedena sodna praksa, ter Blanco Pérez in Chao Gómez, C-570/07 in C-571/07, EU:C:2010:300, točka 43 in navedena sodna praksa)

56 Države članice pri izvajanju te pristojnosti sicer ne smejo določiti ali ohraniti neupravičenih omejitev pri izvajanju temeljnih svoboščin na področju zdravstva. Vendar pa je treba pri presoji spoštovanja te prepovedi upoštevati dejstvo, da sta zdravje in življenje posameznikov na prvem mestu med dobrinami in interesi, zavarovanimi s Pogodbo, ter da so države članice tiste, ki znotraj polja proste presoje določijo raven, na kateri želijo zagotoviti varovanje javnega zdravja, in način, kako to raven doseči (glej v tem smislu zlasti sodbi Komisija/Nemčija, C-141/07, EU:C:2008:492, točki 46 in 51 ter navedena sodna praksa, ter Blanco Pérez in Chao Gómez, EU:C:2010:300, točke 43, 44, 68 in 90 ter navedena sodna praksa).

57 Dalje, ne samo, da je lahko nevarnost resne ogrozitve finančnega ravnovesja sistema socialne varnosti sama po sebi nujni razlog v splošnem interesu, ki lahko upraviči oviranje svobodnega opravljanja storitev, ampak je to lahko tudi, zaradi varovanja javnega zdravja, cilj ohranitve primernih in dostopnih zdravstvenih in bolnišničnih storitev za vsakogar, če tak cilj prispeva k povečani stopnji varovanja zdravja (glej v tem smislu sodbo Stamatelaki, C-444/05, EU:C:2007:231, točki 30 in 31 ter navedena sodna praksa). Prav tako so to lahko nekateri ukrepi, ki, prvič, ustrezajo splošnemu cilju, da se na ozemlju zadevne države članice zagotovi zadosten in stalen dostop do uravnoteženega in kakovostnega zdravstvenega sistema, in drugič, prispevajo k boljšemu obvladovanju stroškov ter, kolikor je mogoče, k izognitvi vsakršnemu razsipavanju s finančnimi, tehničnimi in človeškimi viri (glej v tem smislu sodbo Komisija/Nemčija, EU:C:2008:492, točka 61).

58 Na drugem mestu je treba spomniti, da je Sodišče v točki 32 sodbe Sodemare in drugi (EU:C:1997:301) presodilo, da lahko država članica v okviru svoje pristojnosti, ki jo ima za organizacijo svojega sistema socialne varnosti, zavzame stališče, da je nujna posledica sistema socialne pomoči starejšim osebam, ki so v takem stanju, da nujno potrebujejo zdravstveno oskrbo – zato, da se uresničijo cilji tega sistema, v tem primeru spoštovanje njegovega izključno socialnega značaja – ta, da se zasebni izvajalci v ta sistem lahko vključijo le, če ne sledijo pridobitnim ciljem.

59 Zato lahko država članica v okviru polja proste presoje, ki ga ima za določitev ravni varstva javnega zdravja in za organizacijo sistema socialne varnosti, presodi, da je izbira prostovoljnih organizacij v skladu s socialnim namenom storitev nujnega in izredno nujnega reševalnega prevoza ter da prispeva k boljšemu obvladovanju stroškov, ki so povezani z zagotavljanjem te storitve.

60 Vseeno je treba poudariti, da mora tak sistem organizacije storitev nujnega reševalnega prevoza, kot je ta iz zadeve v glavni stvari, v katerem pristojni organi prednostno izberejo prostovoljne organizacije, dejansko prispevati k socialnemu namenu ter uresničevanju ciljev solidarnosti in proračunske učinkovitosti, s katerimi je ta sistem utemeljen.

61 V zvezi s tem se zahteva, da prostovoljne organizacije, kadar delujejo v tem okviru, ne sledijo drugim ciljem kot tistim, navedenim v prejšnji točki te sodbe, da s temi storitvami ne ustvarjajo nikakršnega dobička, pri čemer se ne upošteva povračilo variabilnih, fiksnih in stalnih stroškov, ki so nujni za njihovo opravljanje, in da ne zagotavljajo nikakršnega dobička svojim članom. Poleg tega – čeprav je zaposlitev delavcev dopustna, saj bi bila brez tega tem združenjem skoraj odvzeta dejanska možnost delovanja na številnih področjih, na katerih se lahko zaradi njihove narave uresničuje načelo solidarnosti – mora biti dejavnost teh združenj strogo v skladu z zahtevami, ki so v zvezi s tem določene v nacionalni zakonodaji.

62 V skladu s splošnim načelom prava Unije o prepovedi zlorabe pravic (glej po analogiji sodbo 3M Italia, C-417/10, EU:C:2012:184, točka 33) uporaba te zakonodaje ne more biti tako široka, da bi se z njo zajela tudi ravnanja prostovoljnih organizacij ali njihovih članov, ki pomenijo zlorabo pravic. Tako lahko dejavnost prostovoljnih organizacij izvajajo zaposlene osebe le v tolikšnem obsegu, ki je nujen za njihovo običajno delovanje. Pri povračilu stroškov pa je treba paziti, da se pod krinko prostovoljne dejavnosti ne uresničuje nikakršen, niti posreden, pridobitni cilj in da lahko prostovoljec zahteva le povračilo stroškov, ki so mu dejansko nastali z opravljeno storitvijo, in to v mejah, ki so jih predhodno določila sama združenja.

63 Predložitveno sodišče mora samo v celoti opraviti presojo, ki je potrebna za to, da se ugotovi, ali zadevni sistem organizacije storitve nujnega reševalnega prevoza, kakor je urejen z veljavno zakonodajo ter kot se izvaja z deželnim okvirnim sporazumom in iz njega izhajajočimi posameznimi sporazumi, dejansko prispeva k socialnemu namenu ter uresničevanju ciljev solidarnosti in proračunske učinkovitosti, s katerimi je ta sistem utemeljen.

64 V zvezi z razlago pravil Pogodbe s področja konkurence pa iz ugotovitev o razlagi prava Unija na področju javnih naročil izhaja, da o taki ureditvi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ni treba presoditi z vidika pravil o konkurenci.

65 Na podlagi vsega navedenega je treba na vprašanji odgovoriti, da je treba člena 49 PDEU in 56 PDEU razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, ki – kakor zadevna – določa, da se opravljanje storitev nujnega in izredno nujnega reševalnega prevoza prednostno in prek neposredne oddaje, brez kakršnega koli oglaševanja, zaupa prostovoljnim organizacijam iz sporazumov, če zakonski in pogodbeni okvir, znotraj katerega se izvaja dejavnost teh organizacij, dejansko prispeva k socialnemu namenu ter k uresničevanju ciljev solidarnosti in proračunske učinkovitosti, na katerih ta ureditev temelji.

Stroški

66 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

Člena 49 PDEU in 56 PDEU je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, ki – kakor zadevna – določa, da se opravljanje storitev nujnega in izredno nujnega reševalnega prevoza prednostno in prek neposredne oddaje, brez kakršnegakoli oglaševanja, zaupa

prostovoljnim organizacijam iz sporazumov, če zakonski in pogodbeni okvir, znotraj katerega se izvaja dejavnost teh organizacij, dejansko prispeva k socialnemu namenu ter k uresničevanju ciljev solidarnosti in proračunske učinkovitosti, na katerih ta ureditev temelji.

Podpisi