Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS BESLUT (nionde avdelningen)

den 6 februari 2020*

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 99 domstolens rättegångsregler – Offentlig upphandling – Direktiv 2014/24/EU – Artikel 10 h – Artikel 12.4 – Särskilda undantag för tjänstekontrakt – Civilförsvarstjänster, räddningstjänster och tjänster för förebyggande av fara – Icke vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar – Reguljära och akuta sjuktransporter – Regional lagstiftning som innehåller krav på att i första hand använda sig av samverkan mellan upphandlande myndigheter – Medlemsstaternas valfrihet vad gäller sättet att tillhandahålla tjänster – Gränser – Motiveringsskyldighet”

I mål C-11/19,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) genom beslut av den 26 juli 2018, som inkom till domstolen den 7 januari 2019, i målet

Azienda ULSS n. 6 Euganea

mot

Pia Opera Croce Verde Padova,

ytterligare deltagare i rättegången:

Azienda Ospedaliera di Padova,

Regione Veneto,

Croce Verde Servizi,

meddelar

DOMSTOLEN (nionde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden S. Rodin samt domarna D. Šváby (referent) och N. Piçarra,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

* Rättegångsspråk: italienska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Pia Opera Croce Verde Padova, genom A. Veronese och R. Colagrande, avvocati,

– Rumäniens regering, genom C.-R. Canțăr och S.-A. Purza, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom G. Gattinara, P. Ondrůšek och L. Haasbeek, samtliga i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet enligt artikel 99 i domstolens rättegångsregler genom ett särskilt uppsatt beslut som är motiverat,

följande

Beslut

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 10 h i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 2014, s. 65), jämförd med skäl 28 och artikel 12.4 i detta direktiv.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Azienda ULSS n. 6 Euganea (lokala enheten nr 6 för social omsorg och hälsovård i Euganea, Italien) (nedan kallad AULSS nr 6) och Pia Opera Croce Verde Padova (Välgörenhetsorganisationen Gröna korset i Padua, Italien) (nedan kallat Croce Verde) angående tilldelningen av ett tjänstekontrakt som avser sjuktransport av patienter i ambulans och dialyspatienter till och från AULSS nr 6 och Azienda Ospedaliera di Padova (Sjukhuset i Padua, Italien).

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 2014/24

3 I skälen 2, 5, 28, 31 och 33 i direktiv 2014/24 anges följande:

”(2) Offentlig upphandling ges en framträdande roll i Europa 2020-strategin, som framgår av [Europeiska] kommissionens meddelande av den 3 mars 2010 med titeln ’Europa 2020: En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla’ …, som ett av de marknadsbaserade instrument som ska användas för att uppnå smart och hållbar tillväxt för alla, samtidigt som den säkerställer att offentliga medel utnyttjas så effektivt som möjligt. De upphandlingsregler som antagits i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG [av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (EUT L 134, 2004, s. 1)] och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG [av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster (EUT L 134, 2004, s. 114)] bör därför ses över och moderniseras, i syfte att använda offentliga medel effektivare, i synnerhet genom att underlätta små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling, och se till att upphandlande myndigheter kan utnyttja offentliga upphandlingar på ett bättre sätt till stöd för gemensamma samhällsmål. Det finns även ett behov av att klargöra grundläggande begrepp och principer för att säkerställa rättslig säkerhet samt inbegripa vissa aspekter i väletablerad rättspraxis från Europeiska unionens domstol.

…

(5) Det bör erinras om att ingenting i detta direktiv ålägger medlemsstaterna att använda underleverantörer eller lägga ut tillhandahållandet av tjänster som de själva önskar tillhandahålla på entreprenad eller organisera på annat sätt än genom offentliga kontrakt i den mening som avses i detta direktiv. …

…

(28) Detta direktiv bör inte tillämpas på vissa räddningstjänster när de utförs av icke vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar, eftersom det skulle vara svårt att bibehålla dessa organisationers särskilda karaktär om tjänsteleverantörerna måste väljas ut i enlighet med de förfaranden som anges i detta direktiv. Detta undantag bör dock inte sträcka sig utöver vad som är absolut nödvändigt. Det bör därför uttryckligen anges att ambulanstjänster för transport av patienter inte bör undantas. I detta sammanhang är det dessutom nödvändigt att klargöra att CPV-grupp [Common Procurement Vocabulary (den gemensamma terminologin vid offentlig upphandling)] 601 'landtransport' inte omfattar ambulanstjänster, som faller under CPV-undergrupp 8514. Det bör därför klargöras att tjänster som omfattas av CPV-kod 85143000–3 som uteslutande består av ambulanstjänster för transport av patienter bör omfattas av det särskilda systemet som gäller sociala tjänster och andra särskilda tjänster (nedan kallat det enklare systemet). Detta innebär att också blandade kontrakt för tillhandahållande av allmänna ambulanstjänster omfattas av det enklare systemet om värdet av ambulanstjänster för transport av patienter är större än värdet av andra ambulanstjänster.

…

(31) Det råder betydande rättsosäkerhet om i vilken mån kontrakt som ingåtts mellan enheter inom den offentliga sektorn ska omfattas av regler för offentlig upphandling. Tolkningen av relevant rättspraxis från Europeiska unionens domstol varierar mellan medlemsstaterna och även mellan upphandlande myndigheter. Det är därför nödvändigt att klargöra i vilka fall reglerna om offentlig upphandling inte är tillämpliga på kontrakt som ingås inom den offentliga sektorn.

Ett sådant klargörande bör vägledas av de principer som fastställts i Europeiska unionens domstols relevanta rättspraxis. Enbart det faktum att båda avtalsparterna själva är myndigheter utesluter inte i sig tillämpning av upphandlingsreglerna. Tillämpningen av reglerna för offentlig upphandling bör dock inte inskränka upphandlande myndigheters frihet att utföra de offentliga uppdrag som åligger dem genom att använda sina egna resurser, vilket innefattar möjligheten att samarbeta med andra myndigheter.

Det bör säkerställas att undantag för samarbete mellan myndigheter inte leder till att konkurrensen snedvrids i förhållande till privata ekonomiska aktörer i den mån det gynnar en privat tjänsteleverantör i förhållande till dess konkurrenter.

…

(33) Upphandlande myndigheter bör kunna välja att tillhandahålla sina offentliga tjänster gemensamt genom samarbete utan skyldighet att använda en viss juridisk form. Ett sådant samarbete kan omfatta alla typer av verksamhet som sammanhänger med fullgörandet av tjänster och ansvar som förelagts de deltagande myndigheterna eller som de påtagit sig ansvaret för, t.ex. obligatoriska eller frivilliga uppgifter för lokala eller regionala myndigheter eller tjänster som genom lag ålagts vissa organ. De tjänster som tillhandahålls av de olika deltagande myndigheterna måste inte nödvändigtvis vara identiska; de kan också komplettera varandra.

Kontrakt för gemensamt tillhandahållande av offentliga tjänster bör inte omfattas av tillämpningen av reglerna i detta direktiv förutsatt att de har ingåtts uteslutande mellan upphandlande myndigheter, att genomförandet av samarbetet endast styrs av överväganden som sammanhänger med allmänintresset och att ingen privat tjänsteleverantör gynnas i förhållande till sina konkurrenter.

För att uppfylla dessa villkor bör samarbetet grundas på ett samarbetskoncept. För sådant samarbete krävs inte att alla deltagande myndigheter åtar sig att fullgöra de huvudsakliga avtalsförpliktelserna så länge det finns åtaganden om att bidra till ett fullgörande av den berörda offentliga tjänsten genom samarbete. Genomförandet av samarbetet, inbegripet ekonomiska överföringar mellan de deltagande upphandlande myndigheterna, bör dessutom endast styras av överväganden som sammanhänger med allmänintresset.”

4 I artikel 2.1 led 4 i detta direktiv definieras ”offentligrättsliga organ” enligt följande:

”varje organ som har samtliga följande egenskaper:

a) De har särskilt inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, utan industriell eller kommersiell karaktär.

b) De är juridiska personer.

c) De finansieras till största delen av statliga, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentligrättsliga organ, eller står under administrativ tillsyn av sådana myndigheter eller organ; eller de har ett förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan där mer än hälften av ledamöterna utses av staten, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentligrättsliga organ.”

5 I kapital I i detta direktiv, med rubriken ”Tillämpningsområde och definitioner”, ingår avsnitt 3 som avser ”Undantag”. Detta avsnitt innehåller artiklarna 7–12 i direktivet.

6 Artikel 10 i direktiv 2014/24, med rubriken ”Särskilda undantag för tjänstekontrakt” har följande lydelse:

”Detta direktiv ska inte tillämpas på offentliga tjänstekontrakt som avser

…

h) civilförsvarstjänster, räddningstjänster och tjänster för förebyggande av fara som tillhandahålls av icke-vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar och som omfattas av CPV-koderna 75250000–3 [Brandkårs- och räddningstjänster], 75251000–0 [Brandkårstjänster], 75251100–1 [Brandsläckning], 75251110–4 [Brandskyddstjänster], 75251120–7 [Bekämpning av skogsbränder], 75252000–7 [Räddningstjänster], 75222000–8 [Civilförsvarstjänster], 98113100–9 [Nukleära säkerhetstjänster] och 85143000–3 [Ambulanstjänster] utom ambulanstjänster för transport av patienter,

…”

7 Artikel 12 i direktivet, med rubriken ”Offentliga kontrakt mellan enheter i den offentliga sektorn”, har följande lydelse:

”1. Ett offentligt kontrakt som en upphandlande myndighet tilldelar en privaträttslig eller offentligrättslig juridisk person ska inte omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv om samtliga följande villkor är uppfyllda:

a) Den upphandlande myndigheten utövar kontroll över den berörda juridiska personen motsvarande den som den utövar över sin egen förvaltning.

b) Den kontrollerade juridiska personen utför mer än 80 % av sin verksamhet för den upphandlande myndighetens räkning eller för andra juridiska personer som den upphandlande myndigheten utövar kontroll över.

c) Det finns inget direkt privat ägarintresse i den kontrollerade juridiska personens kapital med undantag för icke-kontrollerande och icke-blockerande former av privat ägarintresse i kapital som krävs enligt bestämmelser i nationell lagstiftning, i överensstämmelse med fördragen, och som inte utövar ett avgörande inflytande över den kontrollerade juridiska personen.

…

4. Ett kontrakt som ingåtts uteslutande mellan två eller flera upphandlande myndigheter ska inte omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv, om samtliga följande villkor är uppfyllda:

a) Kontraktet inrättar eller genomför ett samarbete mellan de deltagande upphandlande myndigheterna för att säkerställa att de offentliga tjänster som de ska utföra tillhandahålls med målet att uppnå myndigheternas gemensamma mål.

b) Genomförandet av samarbetet styrs endast av överväganden som sammanhänger med allmänintresset.

c) De deltagande upphandlande myndigheterna utövar verksamhet på den öppna marknaden i en omfattning som understiger 20 % av de verksamheter som berörs av samarbetet.

…”

8 I artiklarna 74–77 i direktivet redogörs för det enklare system som nämns i skäl 28 i direktivet.

Italiensk rätt

9 Artikel 15 i legge n. 241 – Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (lag nr 241 om förvaltningsprocess och om rätt att få tillgång till administrativa handlingar) av den 7 augusti 1990 (GURI nr 192 av den 18 augusti 1990), i den lydelse som var tillämplig på omständigheterna i det nationella målet (nedan kallad lag nr 241/1990) avser ”[s]samarbete mellan myndigheter”. I artikel 15.1 anges följande:

”Även i andra fall än dem som anges i artikel 14 har myndigheterna alltid rätt att sinsemellan sluta avtal i syfte att reglera ett samarbete inom verksamheter av gemensamt intresse.”

10 Artikel 5 i decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (lagstiftningsdekret nr 50 om offentlig upphandling) av den 18 april 2016 (ordinarie tillägg till GURI nr 91 av den 19 april 2016) (nedan kallad lagen om offentlig upphandling) har rubriken ”Allmänna principer om undantag för koncessioner, offentlig upphandling och avtal mellan offentliga organ och upphandlande myndigheter inom offentliga sektorn”. Artikel 5.6 har följande lydelse:

”Ett avtal som ingåtts uteslutande mellan två eller flera upphandlande myndigheter ska inte omfattas av tillämpningsområdet för denna lag, om samtliga följande villkor är uppfyllda:

a) Avtalet inrättar eller genomför ett samarbete mellan de deltagande upphandlande myndigheterna eller upphandlande offentliga enheterna för att säkerställa att de offentliga tjänster som de ska utföra tillhandahålls med målet att uppnå myndigheternas gemensamma mål.

b) Genomförandet av samarbetet styrs endast av överväganden som sammanhänger med allmänintresset.

c) De deltagande upphandlande myndigheterna eller upphandlande offentliga enheterna utövar verksamhet på den öppna marknaden i en omfattning som understiger 20 % av de verksamheter som berörs av samarbetet.”

11 I artikel 17 i denna lag, med rubriken ”Särskilda undantag för upphandlingskontrakt och tjänstekoncessioner”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Bestämmelserna i denna lag ska inte tillämpas på upphandlingskontrakt och tjänstekoncessioner som avser

…

h) civilförsvarstjänster, räddningstjänster och tjänster för förebyggande av fara som tillhandahålls av icke-vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar och som omfattas av CPV-koderna 75250000–3, [Brandkårs- och räddningstjänster] 75251000–0 [Brandkårstjänster], 75251100–1 [Brandsläckning], 75251110–4 [Brandskyddstjänster], 75251120–7 [Bekämpning av skogsbränder], 75252000–7 [Räddningstjänster], 75222000–8 [Civilförsvarstjänster], 98113100–9 [Nukleära säkerhetstjänster] och 85143000–3 [Ambulanstjänster] utom ambulanstjänster för transport av patienter,

…”

12 Artikel 57 i decreto legislativo n. 117 – Codice del Terzo settore (lagstiftningsdekret nr 117 rörande lagen om den tredje sektorn) av den 3 juli 2017 (ordinarie tillägg till GURI nr 179 av den 2 augusti 2017) har rubriken ”Akuta sjuktransporter”. I artikel 57.1 anges följande:

”Uppdraget att utföra akuta sjuktransporter med ambulans kan, med prioritet, genom avtal tilldelas frivilligorganisationer som i minst sex månader har varit inskrivna i det nationella registret för tredje sektorn, vilka är medlemmar i ett nätverk av sammanslutningar, i den mening som avses i artikel 41.2, och är godkända i enlighet med eventuell regional lagstiftning på området, förutsatt att direkttilldelning med hänsyn till tjänstens särskilda karaktär säkerställer att den allmännyttiga tjänsten utförs på ett sätt som bidrar till dess sociala syfte och till målen om solidaritet, under ekonomiskt effektiva och lämpliga villkor samt med iakttagande av principerna om öppenhet och icke-diskriminering.”

13 I Legge regionale n. 26 – Disciplina del sistema regionale di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza (Venetos regionala lag nr 26 om reglering av det regionala systemet för räddnings- och akuttransporter) av den 27 juli 2012 (Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto nr 61, av den 3 augusti 2012) (nedan kallad regionallag nr 26/2012) regleras det ”regionala systemet för räddnings- och akuttransporter i ambulans”.

14 Av artikel 1 i denna lag, med rubriken ”Mål och syfte”, framgår följande:

”1. Regionen Veneto [(Italien)] reglerar det regionala systemet för räddnings- och akuttransporter i ambulans och ger godkända och licensierade vårdinrättningar och sammanslutningar möjlighet att delta i utförandet av räddnings- och akuttransporter som till sin art är av väsentligen medicinsk karaktär, med beaktande av deras geografiska spridning, deras rötter i det sociala och medicinska nätverket i Veneto samt till tjänstens effektivitet och kvalitet, i allmänhetens intresse och med iakttagande av principerna om universalitet, solidaritet, ekonomisk effektivitet och ändamålsenlighet.”

15 Artikel 2 i denna lag har rubriken ”Definitioner”. Artikel 2.1 har följande lydelse:

”I denna lag förstås med räddnings- och akuttransporter i ambulans den verksamhet som utövas med räddningsfordon av sjukvårdspersonal eller annan personal, avsedda för sådan verksamhet, under utövande av följande funktioner:

a) akuttransporttjänster, som utförs med räddningsfordon och hanteras av de larmcentraler som koordinerar [*Servizio urgenze ed emergenze mediche* (medicinska akuttjänster) (SUEM)],

b) transporttjänster som tillhandahålls inom ramen för [*livelli essenziali di assistenza* (nödvändig omsorg) (LEA)] som utförs med hjälp av räddningsfordon,

c) transporttjänster där patientens kliniska tillstånd kräver att enbart räddningsfordon används och där det under transporten föreligger behov av assistans av utbildad sjukvårdspersonal eller annan personal med lämplig utbildning och av kontinuerlig behandling.”

16 Artikel 4 i regionallag nr 26/2012, som rör den ”[r]egionala förteckningen”, har följande lydelse:

”1. Senast 60 dagar efter det att denna lag har trätt i kraft ska regionalrådet godkänna en regional förteckning som, för en inledande period, anger de vårdinrättningar och sammanslutningar som redan är godkända och som i minst fem år har utövat räddnings- och akuttransporter i ambulans i regionen för [*unità locali socio-sanitarie* (de lokala sociala myndigheterna och sjukvårdsmyndigheterna) (ULSS)] med ansvar för regionen, på grundval av särskilda avtal och/eller överenskommelser för detta ändamål, som ingåtts och uppfyller de villkor för godkännande som avses i [legge regionale n. 22 – Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali (regionallag nr 22 om godkännande och licensiering av sjukinrättningar, vårdinrättningar och sociala inrättningar) av den 16 augusti 2002 (Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto nr 82)] och följande ändringar, med beaktande av unionsrätten på områdena etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster.

2. På den i punkt 1 nämnda regionala förteckningen ska även, utöver de personer som nämns i första punkten, anges styrelserna för Italienska Röda Korset (CRI), enligt särskilt avtal med den organisationens regionala styre i Veneto, och Istituti Pubblici di Assistenza e Beneficienza (offentliga hjälp- och välgörenhetsorganisationer) (IPAB) som utför akuttransporter i ambulans, efter överenskommelse och försäkran som ersätter intyg om att de uppfyller de villkor för godkännande som anges i regionallag [nr 22], med senare ändringar, och de villkor som ställs av regionalrådet, med stöd av artikel 3.2, med iakttagande av unionsrätten på områdena etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster.

3. Den regionala förteckningen enligt punkt 1 ska uppdateras årligen med nya vårdinrättningar och sammanslutningar som uppfyller de villkor för att vara godkända och licensierade som föreskrivs i regionallag [nr 22] och i senare ändringar.

4. Personer som förts upp på den regionala förteckningen ska regelbundet kontrolleras för att avgöra om de fortfarande uppfyller villkoren.”

17 Artikel 5 i denna lag, som rör ”[o]rganisationen av räddnings- och akuttransporter i ambulans”, har följande lydelse:

”1. Räddnings- och akuttransporter i ambulans ska utföras av [ULSS] samt av personer som förts upp på den regionala förteckning som avses i artikel 4.

2. Relationen till [ULSS] och de närmare bestämmelserna om hur de personer som finns upptagna i den förteckning som avses i artikel 4 ska utöva räddnings- och akutverksamheten regleras genom överenskommelser som ska ingås för detta ändamål på grundval av ett av regionalrådet godkänt modellavtal och offentliggöras i enlighet med vad som föreskrivs i nationell rätt och i unionsrätten om offentlig upphandling.

3. De överenskommelser som avses i punkt 2 ska innehålla en budgetordning fastställd enligt kriterier som grundar sig på tillämpning av standardutgifter som fastställs av regionalrådet och uppdateras vart tredje år.

…

5. Om räddnings- och akuttransport i ambulans inte kan ombesörjas av personer uppförda på den regionala förteckning som avses i artikel 4, kan [ULSS] mot vederlag anförtro den åt personer som väljs ut genom ett offentligt upphandlingsförfarande, med iakttagande av vad som föreskrivs i gällande nationell rätt och unionsrätt om offentlig upphandling och av de villkor som är ägnade att säkerställa en lämplig kvalitetsnivå och stärka tjänstens sociala funktion.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

18 Under år 2017 inledde AULSS nr 6 ett anbudsförfarande för tilldelning av ett tjänstekontrakt avseende sjuktransporter av patienter med ambulans och dialyspatienter, enligt kriteriet det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Kontraktet hade en löptid på fem år med en möjlighet till förlängning med ett år (nedan kallat det omtvistade anbudsförfarandet). Det årliga värdet av detta kontrakt uppskattades till 5 043 560 euro, vilket för hela femårsperioden motsvarade 25 217 800 euro.

19 Croce Verde överklagade det beslut som AULSS nr 6 fattat – att genomföra ett upphandlingsförfarande snarare än att använda sig av en samverkan mellan enheter tillhörande den offentliga sektorn – till Tribunale amministrativo regionale del Veneto (Regionala förvaltningsdomstolen i Veneto, Italien). När de villkor som krävs för att ingå ett sådant samverkansavtal är uppfyllda krävs det nämligen enligt regionallag nr 26/2012 att det ska ingås ett sådant kontrakt som avses i artikel 12.4 i direktiv 2014/24 och artikel 5.6 i lagen om offentlig upphandling, med det godkända offentliga organet, utan att genomföra en offentlig upphandling, eller ens en offentlig upphandling enligt ett förenklat förfarande, såsom anges i artikel 10 h i direktivet och artikel 17.1 h i lagen.

20 Croce Verde gjorde i detta hänseende gällande att denna organisation inte endast är en civilrättslig sammanslutning som driver välgörenhet, utan ett icke ekonomiskt offentligt organ, närmare bestämt en IPAB. Organisationen har i denna egenskap sedan mer än ett sekel deltagit i systemet för vård till invånarna i Padua (Italien), i huvudsak genom att tillhandahålla transporter, utan vinstsyfte, av

skadade och sjuka. Organisationen fick för övrigt, med tillämpning av regionallag nr 26/2012, genom ett avtal som ingicks den 22 december 2017 i uppdrag att tillhandahålla akuta medicinska tjänster för AULSS nr 6. Dessutom fick den till följd av ett anbudsförfarande som inleddes år 2010 i uppdrag att utföra de reguljära transporttjänsterna. Detta kontrakt förlängdes vid två tillfällen och löpte ut den 31 mars 2018.

21 Tribunale amministrativo regionale del Veneto (Regionala förvaltningsdomstolen i Veneto) fann emellertid att artiklarna 10 och 74 i direktiv 2014/24 samt artikel 17.1 h i lagen om offentlig upphandling innebar att kontraktet avseende ambulanstransporter som inte var akuta skulle tilldelas genom ett anbudsförfarande.

22 Tribunale amministrativo regionale del Veneto (Regionala förvaltningsdomstolen i Veneto) biföll dock talan på den grunden som avsåg att AULSS nr 6 inte var behörig att organisera det omtvistade anbudsförfarandet. AULSS nr 6 överklagade domen i denna del till den hänskjutande domstolen, Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien).

23 Den hänskjutande domstolen ogillade huvudöverklagandet. Den har dock ännu inte uttalat sig med anledning av anslutningsöverklagandet. Croce Verde har i detta sammanhang upprepat den argumentation organisationen anförde i första instans.

24 Den hänskjutande domstolen anser att det bör göras åtskillnad mellan akutsjukvård och ambulanstransporter. Genom artikel 10 i direktiv 2014/24, jämförd med skäl 28 i direktivet, och artikel 17.1 h i lagen om offentlig upphandling undantas akuta räddningstjänster som, för icke vinstdrivande organisationer, består i att med ambulans transportera och ge första hjälpen till patienter som befinner sig i en akut situation. Den tjänst som består i ambulanstransporter som inte är av akut karaktär omfattas däremot av det enklare system som regleras i artiklarna 74–77 i direktiv 2014/24, när dess värde, såsom är fallet i det nationella målet, uppgår till minst det tröskelvärde på 750 000 euro som föreskrivs i direktiv 2014/24.

25 I artikel 5 i regionallag nr 26/2012 föreskrivs emellertid att ”räddnings- och akuttransporter” med ambulans, när dessa inte utförs av ULSS direkt, ska utföras av personer som finns upptagna i den regionala förteckning som avses i artikel 4 i denna lag och att förhållandet till ULSS och de närmare bestämmelserna för att utföra denna tjänst ska regleras i ad hoc-avtal. Dessutom kan ett kontrakt som avser räddnings- och akuttransporter med ambulans endast tilldelas till följd av en offentlig upphandling när denna verksamhet inte kan ombesörjas av personer som finns upptagna i nämnda regionala förteckning.

26 Tillämpningsområdet för systemet för tilldelning av kontrakt som avser räddnings- och akuttransporter omfattar, enligt artikel 2 i regionallag nr 26/2012, den verksamhet som utövas med hjälp av räddningsfordon av, bland annat, sjukvårdspersonal, och som bland annat består i ”transporttjänster som tillhandahålls inom ramen för nödvändig omsorg (LEA) som utförs med hjälp av räddningsfordon” och i ”transporttjänster där patientens kliniska tillstånd kräver att enbart räddningsfordon används och där det under transporten föreligger behov av assistans av utbildad sjukvårdspersonal eller annan personal med lämplig utbildning och av kontinuerlig behandling”. Enligt den hänskjutande domstolen består den verksamhet som omfattas av denna ordning således i verksamhet som, särskilt i det sistnämnda fallet, inte tycks höra till akuttransporter, utan till reguljära patienttransporter.

27 Den hänskjutande domstolen anser följaktligen att den tjänst som är aktuell i det nationella målet kan betecknas som ”reguljär transport” eller ”sjuktransport”, och inte som ”akut sjuktransport”. Den hänskjutande domstolen menar därför att den upphandlande myndigheten, i enlighet med artikel 5 i regionallag nr 26/2012, endast kan använda sig av ett anbudsförfarande om det inte är möjligt att tilldela kontraktet direkt genom att ingå en överenskommelse.

28 Den hänskjutande domstolen är dock tveksam till om artikel 5 i regionallag nr 26/2012 är förenlig med unionsrätten, när denna bestämmelse tillämpas för andra tjänster än tjänster som avser medicinska räddnings- och akuttransporter. Denna tveksamhet avser för övrigt också den situation i vilken direkttilldelning av kontraktet sker till följd av en samverkan mellan upphandlande myndigheter.

29 Den hänskjutande domstolen har påpekat att offentliga organ, enligt artikel 15 i lag nr 241/1990, alltid kan använda sig av överenskommelser för att sinsemellan ingå avtal som innehåller närmare bestämmelser för hur samarbetet inom verksamheten av gemensamt intresse ska utföras. Ett sådant samarbete mellan offentliga organ får emellertid inte inverka menligt på huvudsyftet med unionsbestämmelserna om offentlig upphandling, det vill säga fri rörlighet för tjänster och att området öppnas upp för icke-snedvriden konkurrens i alla medlemsstater.

30 I artikel 5.6 i lagen om offentlig upphandling finns stöd för att bestämmelserna om offentlig upphandling inte ska tillämpas när de villkor som uppställs där är uppfyllda. Detta är fallet här. AULSS nr 6 och Croce Verde har nämligen det gemensamma målet att låta de personer som finns upptagna i den regionala förteckning som avses i artikel 4 i regionallag 26/2012 delta och att uppmuntra ideellt arbete. Croce Verde har dessutom förts upp på nämnda regionala förteckning i egenskap av IPAB. Denna organisation utövar slutligen en minimal del av sin verksamhet på marknaden för medicinska räddnings- och akuttransporter.

31 Den hänskjutande domstolen har emellertid påpekat att det i artikel 15 i lag nr 241/1990 och artikel 5.6 i lagen om offentlig upphandling endast anges att enheter som tillhör den offentliga sektorn kan ingå samverkansavtal som ett alternativ till offentlig upphandling, men de innehåller inte något krav på att ett samverkansavtal ska användas i första hand. Att upphandlande myndigheter ingår avtal sinsemellan är således en möjlighet de har och som kräver att det utarbetas en bilateral överenskommelse mellan de avtalsskrivande parterna. Av detta följer att en upphandlande myndighet endast kan uttrycka sin egen vilja att ingå ett sådant samverkansavtal, men den kan inte tvinga en annan upphandlande myndighet att välja detta alternativ. Den hänskjutande domstolen har i detta hänseende påpekat att AULSS nr 6 i föreliggande fall inte haft för avsikt att använda sig av denna möjlighet, eftersom denna enhet valde att inleda det omtvistade anbudsförfarandet.

32 Den hänskjutande domstolen anser dessutom att artikel 5 i regionallag nr 26/2012 inte medför någon skyldighet för den upphandlande myndigheten att motivera sitt val att tilldela kontraktet som rör den tjänst som är aktuell i det nationella målet genom ett anbudsförfarande. Det är nämligen endast befogat att ställa ett sådant krav på motivering i det fall den upphandlande myndigheten avser att, efter bilaterala förhandlingar, tilldela kontraktet direkt, eftersom en sådan ordning innebär att myndigheten inte förfogar över uppgifter som kan jämföras i syfte att identifiera det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

33 Däremot säkerställer ett anbudsförfarande att de unionsrättsliga principerna iakttas, det vill säga principerna om objektivitet, offentlighet, öppenhet, deltagande och likabehandling, i och med att flera anbud jämförs i förhållande till kriteriet om det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

34 Eftersom unionsrätten inte kvalificerar olika och samtidigt föreliggande allmänintressen, såsom framhävande av ideellt arbete, är det inte befogat att använda sig av direkttilldelning av kontrakt genom en överenskommelse. Detta är fallet i förevarande mål eftersom Croce Verde påstår sig vara den enda godkända personen i Venetoregionen som har egenskapen att vara ett offentligt organ, vilket skulle utesluta all konkurrens och jämförelse mellan de aktörer som eventuellt är intresserade av att tillhandahålla den tjänst som är aktuell i det nationella målet. Däremot har Croce Verde, i likhet med andra frivilligorganisationer som finns upptagna i den regionala förteckning som avses i artikel 4 i regionallag nr 26/2012, full rätt att, i egenskap av ekonomisk aktör, delta i det omtvistade anbudsförfarandet och i detta sammanhang framföra dess anbuds fördelaktiga karaktär.

35 Mot denna bakgrund beslutade Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Utgör skäl 28 samt artiklarna 10 och 12.4 i direktiv 2014/24, i fall där båda parterna är offentliga enheter, hinder för att artikel 5 jämförd med artiklarna 1–4 i regionallag nr 26/2012 tillämpas, på grundval av den samverkan mellan myndigheter som avses i artikel 12.4 i direktivet samt i artikel 5.6 i lagen om offentlig upphandling och artikel 15 i lag nr 241/1990?

2) Hindrar skäl 28 samt artiklarna 10 och 12.4 i direktiv 2014/24, i fall där båda parterna är offentliga enheter, att bestämmelserna i regionallag nr 26/2012 tillämpas, på grundval av den samverkan mellan myndigheter som avses i artikel 12.4 i direktivet samt artikel 5.6 i lagen om offentlig upphandling och artikel 15 i lag nr 241/1990, i den begränsade bemärkelsen att den upphandlande myndigheten är skyldig att motivera sitt val att upphandla tjänsten reguljära ambulanstransporter genom anbudsförfarande i stället för genom direktupphandling?”

Prövning av tolkningsfrågorna

36 Av artikel 99 i domstolens rättegångsregler följer att om svaret på en fråga i en begäran om förhandsavgörande klart kan utläsas av rättspraxis eller inte lämnar utrymme för rimligt tvivel, får domstolen, på förslag av referenten och efter att ha hört generaladvokaten, när som helst avgöra målet genom ett motiverat beslut.

37 Domstolen finner att denna bestämmelse ska tillämpas i förevarande mål.

Den första frågan

38 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 10 h och 12.4 i direktiv 2014/24 ska tolkas så, att de utgör hinder för en regional lagstiftning enligt vilken offentlig upphandling bara får användas om det inte är möjligt att ombesörja tjänsten att tillhandahålla reguljära sjuktransporter genom en samverkan mellan enheter som tillhör den offentliga sektorn.

39 Såsom domstolen konstaterade i domen av den 3 oktober 2019, Irgita (C-285/18, EU:C:2019:829, punkt 41) (nedan kallad domen Irgita), syftar direktiv 2014/24, såsom anges i skäl 1 i direktivet, till att samordna de nationella upphandlingsförfarandena som avser offentliga kontrakt över ett visst värde.

40 Det framgår av punkt 43 i domen Irgita att artikel 12.1 i nämnda direktiv, rörande interna transaktioner – även benämnda in house-avtal –, vilken begränsar sig till att precisera de villkor som en upphandlande myndighet ska uppfylla när den önskar ingå en intern transaktion, endast innebär att medlemsstaterna har befogenhet att utesluta en sådan transaktion från tillämpningsområdet för direktiv 2014/24.

41 Denna bestämmelse kan följaktligen inte medföra att medlemsstaterna fråntas sin rätt att prioritera ett visst sätt att tillhandahålla tjänster, utföra arbeten eller leverera varor till nackdel för andra. Denna rättighet innefattar nämligen ett val som görs innan en upphandling genomförs och som därför inte kan omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2014/24 (domen Irgita, punkt 44).

42 Medlemsstaternas frihet att välja hur de tjänster som ska tillgodose de upphandlande myndigheternas egna behov ska tillhandahållas följer även av skäl 5 i direktiv 2014/24, där det anges att ”ingenting i detta direktiv ålägger medlemsstaterna att använda underleverantörer eller lägga ut tillhandahållandet

av tjänster som de själva önskar tillhandahålla på entreprenad eller organisera på annat sätt än genom offentliga kontrakt i den mening som avses i detta direktiv”. Genom detta har domstolens tidigare praxis stadfästs i direktivet (domen Irgita, punkt 45).

43 På samma sätt som direktiv 2014/24 inte medför någon skyldighet för medlemsstaterna att använda sig av ett förfarande för offentlig upphandling, innebär det inte heller att medlemsstaterna är skyldiga att genomföra en intern transaktion när villkoren i artikel 12.1 är uppfyllda (domen Irgita, punkt 46).

44 Medlemsstaternas valfrihet i detta hänseende uttrycks, såsom domstolen slagit fast i punkt 47 i domen Irgita, ännu klarare i artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (EUT L 94, 2014, s. 1), som har följande lydelse:

”I detta direktiv erkänns principen om nationella, regionala och lokala myndigheters självstyre i överensstämmelse med nationell rätt och unionsrätt. Dessa myndigheter är fria att besluta om hur utförande av byggentreprenader eller tillhandahållande av tjänster bäst sker, särskilt för att säkerställa en hög nivå av kvalitet, säkerhet och överkomlighet, likabehandling samt främjande av allmän tillgång och användarnas rättigheter när det gäller offentliga tjänster.

Dessa myndigheter får därför välja att utföra sina uppgifter av allmänintresse med egna resurser eller i samarbete med andra myndigheter eller genom att delegera dem till ekonomiska aktörer.”

45 Den frihet som medlemsstaterna har när det gäller att välja det sätt de bedömer vara bäst för att utföra arbeten eller tillhandahålla tjänster är emellertid inte obegränsad. Den ska tvärtom utövas med iakttagande av de grundläggande bestämmelserna i EUF-fördraget, bland annat den fria rörligheten för varor, etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster samt av de principer som följer av dessa såsom principerna om likabehandling, icke-diskriminering, ömsesidigt erkännande, proportionalitet och öppenhet (domen Irgita, punkt 48).

46 Domstolen fann därför i punkt 50 i domen Irgita att artikel 12.1 i direktiv 2014/24 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell bestämmelse genom vilken en medlemsstat föreskriver att vissa villkor ska vara uppfyllda för att en intern transaktion ska kunna ingås, bland annat att det inte är möjligt att säkerställa kvaliteten på, tillgängligheten av och kontinuiteten i tjänsterna genom en offentlig upphandling, under förutsättning att principerna om likabehandling, icke-diskriminering, ömsesidigt erkännande, proportionalitet och öppenhet iakttas vid valet att tjänsterna ska tillhandahållas på ett visst sätt och att valet görs innan kontraktet tilldelas genom offentlig upphandling.

47 Av dessa överväganden följer, i första hand, att medlemsstaternas rätt att välja hur de tjänster som ska tillgodose de upphandlande myndigheternas egna behov ska tillhandahållas innebär att de, med nödvändig anpassning, har rätt att föreskriva att offentlig upphandling endast får ske om det inte är möjligt att ingå ett samverkansavtal mellan upphandlande myndigheter, i enlighet med de villkor som ställs i artikel 12.4 i direktiv 2014/24.

48 Enligt denna bestämmelse kan ett samverkansavtal mellan upphandlande myndigheter endast ingås om kontraktet inrättar eller genomför ett samarbete mellan de deltagande upphandlande myndigheterna för att säkerställa att de offentliga tjänster som de ska utföra tillhandahålls med målet att uppnå myndigheternas gemensamma mål, om genomförandet av samarbetet styrs endast av överväganden som sammanhänger med allmänintresset, och om de deltagande upphandlande myndigheterna utövar verksamhet på den öppna marknaden i en omfattning som understiger 20 procent av de verksamheter som berörs av samarbetet.

49 Domstolen påpekar i detta hänseende, i likhet med vad kommissionen anfört i sitt skriftliga yttrande, att det, trots att Croce Verde utgör en IPAB, ändå inte är säkert att organisationen utgör ett ”offentligrättsligt organ” i den mening som avses i artikel 2.1 led 4 i direktiv 2014/24.

50 Det ankommer även på den hänskjutande domstolen att försäkra sig om att det verkligen är möjligt att, med stöd av artikel 5.2–5.3 i regionallag nr 26/2012, fastställa att det föreligger ett samarbete mellan upphandlande myndigheter när förhållandet, enligt denna bestämmelse, mellan ULSS och de personer som finns upptagna i den regionala förteckning som avses i artikel 4 i denna lag och som deltar i räddnings- och akutverksamheten, regleras av särskilda överenskommelser som ingåtts på grundval av ett modellavtal som godkänts av det regionala rådet.

51 I andra hand innebär medlemsstaternas rätt att välja hur de tjänster som ska tillgodose de upphandlande myndigheternas egna behov ska tillhandahållas att de, när det gäller civilförsvarstjänster, räddningstjänster och tjänster för förebyggande av fara, har rätt att prioritera att, med icke-vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar, genomföra en upphandling enligt det enklare system som föreskrivs i artiklarna 74–77 i direktiv 2014/24, under förutsättning att de villkor som föreskrivs i artikel 10 h i detta direktiv iakttas.

52 Domstolen erinrar om att artikel 10 h i nämnda direktiv ska tolkas så, att det i bestämmelsen föreskrivna undantaget från tillämpning av reglerna om offentlig upphandling omfattar vård av akutpatienter i ett räddningsfordon av sjukvårdspersonal eller ambulanssjukvårdare som omfattas av CPV-kod 75252000–7 (räddningstjänster) liksom kvalificerade ambulanstransporter som omfattas av CPV-kod 85143000–3 (ambulanstjänster), under förutsättning, när det gäller kvalificerade ambulanstransporter, att transporten dels utförs av personal utbildad i akutsjukvård, dels avser en patient vars hälsotillstånd kan försämras under transporten (dom av den 21 mars 2019, Falck Rettungsdienste och Falck, C-465/17, EU:C:2019:234, punkt 51). För att detta undantag ska vara tillämpligt krävs dessutom att ambulanstjänsten tillhandahålls av icke-vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar, i den mening som avses i denna bestämmelse, och att en nödsituation föreligger (beslut av den 20 juni 2019, Italy Emergenza och Associazione Volontaria di Pubblica Assistenza ”Croce Verde”, C-424/18, EU:C:2019:528, punkt 28).

53 Slutligen ankommer det, i de situationer som nämns i punkterna 47 och 51 i förevarande beslut, på medlemsstaterna att, i samband med att de utövar sin rätt att välja hur de tjänster som ska tillgodose de upphandlande myndigheternas egna behov ska tillhandahållas, se till att principerna om likabehandling, icke-diskriminering, ömsesidigt erkännande, proportionalitet och öppenhet iakttas (domen Irgita, punkt 48).

54 Den första frågan ska således besvaras enligt följande: Artiklarna 10 h och 12.4 i direktiv 2014/24 ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en regional bestämmelse enligt vilken offentlig upphandling bara får användas om det inte är möjligt att ombesörja tjänsten att tillhandahålla reguljära sjuktransporter genom samverkan mellan upphandlande myndigheter, under förutsättning att principerna om likabehandling, icke-diskriminering, ömsesidigt erkännande, proportionalitet och öppenhet iakttas vid valet av hur tjänsterna ska tillhandahållas och att valet görs innan kontraktet tilldelas genom offentlig upphandling.

Den andra frågan

55 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 10 h och 12.4 i direktiv 2014/24 ska tolkas så, att de utgör hinder för en regional bestämmelse enligt vilken den upphandlande myndigheten är skyldig att motivera sitt val att tilldela ett kontrakt avseende tjänsten reguljära sjuktransporter genom ett anbudsförfarande snarare än att tilldela kontraktet direkt genom en överenskommelse som ingås med en annan upphandlande myndighet.

56 Såsom framgår av svaret på den första frågan utgör varken artikel 10 h eller artikel 12.4 i direktivet något hinder för en regional bestämmelse enligt vilken upphandling av ett offentligt kontrakt ska ske endast i andra hand och i form av en undantagsåtgärd.

57 Unionsrätten, särskilt artikel 10 h och artikel 12.4 i direktiv 2014/24, kan följaktligen inte utgöra hinder för en regional lagstiftning enligt vilken den upphandlande myndigheten är skyldig att visa att villkoren för tillämpning av dessa bestämmelser inte är uppfyllda.

58 Den andra frågan ska således besvaras enligt följande. Artiklarna 10 h och 12.4 i direktiv 2014/24 ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en regional bestämmelse enligt vilken den upphandlande myndigheten är skyldig att motivera sitt val att tilldela ett kontrakt avseende tjänsten reguljära sjuktransporter genom ett anbudsförfarande snarare än att tilldela kontraktet direkt genom en överenskommelse som ingås med en annan upphandlande myndighet.

Rättegångskostnader

59 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (nionde avdelningen) följande:

1) **Artiklarna 10 h och 12.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en regional bestämmelse enligt vilken offentlig upphandling bara får användas om det inte är möjligt att ombesörja tjänsten att tillhandahålla reguljära sjuktransporter genom samverkan mellan upphandlande myndigheter, under förutsättning att principerna om likabehandling, icke-diskriminering, ömsesidigt erkännande, proportionalitet och öppenhet iakttas vid valet av hur tjänsterna ska tillhandahållas och att valet görs innan kontraktet tilldelas genom offentlig upphandling.**

2) **Artiklarna 10 h och 12.4 i direktiv 2014/24 ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en regional lagstiftning enligt vilken den upphandlande myndigheten är skyldig att motivera sitt val att tilldela ett kontrakt avseende tjänsten reguljära sjuktransporter genom ett anbudsförfarande snarare än att tilldela kontraktet direkt genom en överenskommelse som ingås med en annan upphandlande myndighet.**

Underskrifter