Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS KENDELSE (Niende Afdeling)

6. februar 2020 *

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 99 i Domstolens procesreglement – offentlige indkøb – direktiv 2014/24/EU – artikel 10, litra h) – artikel 12, stk. 4 – særlige undtagelser for tjenesteydelsesaftaler – civilforsvar, beredskabstjenester og tjenester til forebyggelse af farer – nonprofitorganisationer eller -sammenslutninger – almindelig og akut sygetransportydelse – regional lovgivning med krav om primært at indgå partnerskab mellem ordregivende myndigheder – medlemsstaternes frihed med hensyn til valget af, hvorledes tjenesteydelser skal leveres – grænser – begrundelsespligt«

I sag C-11/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) ved afgørelse af 26. juli 2018, indgået til Domstolen den 7. januar 2019, i sagen

Azienda ULSS n. 6 Euganea

mod

PIA Operce Verde Padova,

procesdeltagere:

Azienda Ospedaliera di Padova,

Regione Veneto,

Croce Verde Servizi,

har

Domstolen (Niende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, S. Rodin, og dommerne D. Šváby (refererende dommer) og N. Piçarra,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: italiensk.

efter at der er afgivet indlæg af:

– Pia Operatice Verde Padova ved avvocati A. Veronese og R. Colagrande,

– den rumænske regering ved C.-R. Canțăr og S.-A. Purza, som befuldmægtigede

– Europa-Kommissionen ved G. Gattinara, P. Ondrůšek og L. Haasbeek, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet at træffe afgørelse ved begrundet kendelse i overensstemmelse med artikel 99 i Domstolens procesreglement,

afsagt følgende

Kendelse

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 10, litra h), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF (EUT 2014, L 94, s. 65), sammenholdt med 28. betragtning til dette direktiv, og af direktivets artikel 12, stk. 4.

2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en sag mellem Azienda ULSS n. 6 Euganea (det lokale social- og sundhedskontor nr. 6 Euganea, Italien) (herefter »AULSS nr. 6«) og Pia Opera Croce Verde Padova (velgørenhedsorganisationen Det Grønne Kors i Padova, Italien) (herefter »Croce Verde«) vedrørende tildelingen af en kontrakt på sygetransport af patienter i ambulance og dialysepatienter fra AULSS nr. 6 og Azienda Ospedaliera di Padova (hospitalet i Padova, Italien).

Retsforskrifter

Direktiv 2014/24

3 Følgende anføres i 2., 5., 28., 31. og 33. betragtning til direktiv 2014/24:

»(2) Offentlige indkøb spiller en central rolle i Europa 2020-strategien, jf. [Europa-]Kommissionens meddelelse af 3. marts 2010 med titlen »Europa 2020, en strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst« […] som et af de markedsbaserede instrumenter, der skal anvendes til at opnå intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst og således sikre optimal udnyttelse af de offentlige midler. I denne forbindelse bør reglerne om offentlige indkøb, der er vedtaget ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/17/EF [af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester (EUT 2004, L 134, s. 1) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF [af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (EUT 2004, L 134, s. 114)], revideres og moderniseres for at gøre anvendelsen af de offentlige midler mere effektiv, navnlig ved at fremme små og mellemstore virksomheders (SMV'ers) deltagelse i offentlige udbud og for at gøre det muligt for indkøbere at udnytte offentlige udbud bedre til støtte for fælles samfundsmål. Der er også behov for at præcisere grundlæggende begreber og koncepter med henblik på at sikre retssikkerheden og integrere visse aspekter af EU-Domstolens faste retspraksis.

[…]

(5) Det bør bemærkes, at intet i dette direktiv forpligter medlemsstaterne til at outsource eller eksternalisere levering af tjenesteydelser, som de selv ønsker at levere eller at organisere på anden måde end ved hjælp af offentlige kontrakter i dette direktivs forstand. […]

[…]

(28) Dette direktiv bør ikke finde anvendelse på visse nødtjenester, der udføres af nonprofitorganisationer eller -sammenslutninger, da disse organisationers særlige karakter ville være vanskelig at bevare, hvis tjenesteyderne skulle udvælges efter procedurerne i dette direktiv. Denne udelukkelse bør dog ikke gå ud over, hvad der er strengt nødvendigt. Det bør derfor udtrykkeligt fastsættes, at patienttransportambulancetjenester ikke bør være omfattet. Det er i den forbindelse desuden nødvendigt at præcisere, at CPV [*Common Procurement Vocabulary* (fælles referencesystem for udbudte opgaver)]-gruppe 601 »Landtransporttjenester« ikke omfatter ambulancetjenester, der findes i CPV-klasse 8514. Det bør derfor præciseres, at tjenesteydelser, der er omfattet af CPV-kode 85143000-3, og som udelukkende består af patienttransportambulancetjenester, bør være omfattet af de specifikke regler, der gælder for sociale og andre tjenesteydelser (herefter »den lempelige ordning«). Som følge deraf vil blandede kontrakter om levering af ambulancetjenester generelt også være omfattet af den lempelige ordning, hvis værdien af patienttransportambulancetjenesterne er højere end værdien af andre ambulancetjenester.

[…]

(31) Der hersker betydelig juridisk usikkerhed med hensyn til, i hvor vid udstrækning kontrakter indgået mellem enheder inden for den offentlige sektor bør være dækket af regler om offentlige udbud. EU-Domstolens relevante retspraksis fortolkes forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat og endog mellem ordregivende myndigheder. Det er derfor nødvendigt at præcisere, i hvilke tilfælde kontrakter indgået inden for den offentlige sektor ikke er underlagt anvendelsen af reglerne om offentlige udbud.

Præciseringen bør afstemmes med de principper, der er fastlagt i Den Europæiske Unions Domstols relevante retspraksis. Den kendsgerning, at begge aftaleparter selv er offentlige myndigheder, udelukker ikke i sig selv anvendelsen af reglerne om udbud. Anvendelsen af reglerne om offentlige udbud bør dog ikke indvirke på offentlige myndigheders frihed til at udføre de offentlige tjenesteydelsesopgaver, som de har fået pålagt, under anvendelse af deres egne ressourcer, hvilket omfatter muligheden for samarbejde med andre offentlige myndigheder.

Det bør sikres, at ethvert undtaget samarbejde mellem offentlige organisationer ikke fører til konkurrencefordrejning i forhold til private økonomiske aktører, for så vidt som det stiller en privat tjenesteyder i en mere fordelagtig situation i forhold til sine konkurrenter.

[…]

(33) Ordregivende myndigheder bør kunne vælge at levere deres offentlige tjenesteydelser i fællesskab i et samarbejde, der ikke forpligter dem til at anvende nogen bestemt retlig form. Et sådant samarbejde kan omfatte alle typer af aktiviteter i forbindelse med gennemførelsen af tjenesteydelser og ansvar, som de deltagende myndigheder har fået tildelt eller har påtaget sig, f.eks. lokale eller regionale myndigheders obligatoriske eller frivillige opgaver, eller tjenesteydelser, som i henhold til offentlig ret er pålagt bestemte organer. De forskellige deltagende myndigheders tjenesteydelser behøver ikke nødvendigvis at være identiske. De kan også være komplementære.

Kontrakter om fælles levering af sådanne offentlige tjenesteydelser bør ikke være underlagt anvendelse af reglerne i dette direktiv, hvis de udelukkende er indgået mellem ordregivende myndigheder, hvis gennemførelsen af det pågældende samarbejde udelukkende er underlagt hensyn af almen interesse, og hvis ingen privat tjenesteyder bliver stillet i en fordelagtig situation i forhold til sine konkurrenter.

For at opfylde disse betingelser bør samarbejdet baseres på en samarbejdsmetode. Et sådant samarbejde kræver ikke, at alle de deltagende myndigheder påtager sig udførelse af kontraktmæssige hovedforpligtelser, så længe der er forpligtelser, der bidrager til den fælles gennemførelse af den pågældende offentlige tjenesteydelse. Desuden bør gennemførelsen af samarbejdet, herunder enhver finansiel overførsel mellem de deltagende ordregivende myndigheder, udelukkende være underlagt hensyn af almen interesse.«

4 Dette direktivs artikel 2, stk. 1, nr. 4), definerer »offentligretlige organer« således:

»organer med følgende karakteristika:

a) de er oprettet specielt med henblik på at imødekomme almenhedens behov, dog ikke behov af industriel eller kommerciel karakter

b) de er en juridisk person og

c) de finansieres for størstedelens vedkommende af staten, regionale eller lokale myndigheder eller af andre offentligretlige organer, eller er underlagt ledelsesmæssig kontrol af disse myndigheder eller organer, eller de har et administrations-, ledelses- eller tilsynsorgan, hvor mere end halvdelen af medlemmerne udpeges af staten, regionale eller lokale myndigheder eller andre offentligretlige organer.«

5 Dette direktivs kapitel I, der har overskriften »Anvendelsesområde og definitioner«, indeholder en afdeling 3 om »[u]ndtagelser«, som omfatter direktivets artikel 7-12.

6 Artikel 10 i direktiv 2014/24 med overskriften »Særlige undtagelser for tjenesteydelseskontrakter« bestemmer:

»Dette direktiv finder ikke anvendelse på offentlige tjenesteydelseskontrakter:

[…]

h) civilforsvar, beredskabstjenester og tjenester til forebyggelse af farer, der ydes af nonprofitorganisationer eller -sammenslutninger, og som er omfattet af CPV-koder: 75250000-3 [brandvæsen og redningstjenester], 75251000-0 [tjenester ydet af brandvæsenet], 75251100-1 [brandbekæmpelse], 75251110-4 [brandforebyggelse], 75251120-7 [bekæmpelse af skovbrande], 75252000-7 [redningstjenester], 75222000-8 [civilforsvarstjenester], 98113100-9 [nukleare sikkerhedstjenester] og 85143000-3 [ambulancetjenester] undtagen patienttransportambulancetjenester

[…]«

7 Direktivets artikel 12 med overskriften »Offentlige kontrakter mellem enheder i den offentlige sektor« bestemmer:

»1. En offentlig kontrakt, som en ordregivende myndighed tildeler en privatretlig eller offentligretlig juridisk person, falder uden for direktivets anvendelsesområde, når samtlige følgende betingelser er opfyldt:

a) [D]en ordregivende myndighed underkaster den pågældende juridiske person en kontrol, der svarer til den kontrol, den fører med sine egne tjenestegrene.

b) [M]ere end 80% af aktiviteterne i den kontrollerede juridiske person udføres i forbindelse med gennemførelsen af de opgaver, den har fået betroet af den kontrollerende ordregivende myndighed eller af andre juridiske personer, der kontrolleres af den pågældende ordregivende myndighed, […]

c) [D]er er ikke nogen direkte privat kapitalandel i den kontrollerede juridiske person med undtagelse af ikkekontrollerende eller ikkeblokerende former for private kapitalandele krævet i henhold til nationale lovbestemmelser, jf. traktaterne, som ikke udøver en afgørende indflydelse på den kontrollerede juridiske person.

[…]

4. En kontrakt, der udelukkende er indgået mellem to eller flere ordregivende myndigheder, falder uden for dette direktivs anvendelsesområde, når samtlige følgende betingelser er opfyldt:

a) [K]ontrakten etablerer eller gennemfører et samarbejde mellem de deltagende ordregivende myndigheder med det formål at sikre, at de offentlige tjenester, som de skal udøve, leveres med henblik på at opfylde mål, som de er fælles om.

b) [G]ennemførelsen af dette samarbejde er udelukkende underlagt hensyn med relation til offentlighedens interesser […]

c) [D]e deltagende ordregivende myndigheder udfører på det åbne marked mindre end 20% af de aktiviteter, der berøres af samarbejdet.

[…]«

8 Den lempelige ordning, der er nævnt i 28. betragtning til direktivet, er defineret i direktivets artikel 74-77.

Italiensk ret

9 Med hensyn til »[a]ftaler mellem offentlige myndigheder« bestemmer artikel 15, stk. 1, i legge n. 241 – Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (lov nr. 241 om nye regler for den administrative procedure og retten til aktindsigt i administrative dokumenter) af 7. august 1990 (GURI nr. 192 af 18.8.1990) i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »lov nr. 241/1990«):

»Også i andre tilfælde end de i artikel 14 fastsatte kan de offentlige myndigheder til enhver tid indbyrdes indgå aftaler om samarbejde om aktiviteter af fælles interesse.«

10 Under overskriften »Fælles principper om udelukkelse for koncessioner, offentlige kontrakter og aftaler mellem offentligretlige organer og ordregivende myndigheder i den offentlige sektor« fastsætter artikel 5, stk. 6, i Decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (lovdekret nr. 50 om offentlige kontrakter) af 18. april 2016 (almindeligt tillæg til GURI nr. 91 af 19.4.2016, herefter »lov om offentlige kontrakter«):

»En kontrakt, der udelukkende er indgået mellem to eller flere ordregivende myndigheder, falder uden for denne lovs anvendelsesområde, når samtlige følgende betingelser er opfyldt:

a) Kontrakten etablerer eller gennemfører et samarbejde mellem de deltagende ordregivende myndigheder med det formål at sikre, at de offentlige tjenester, som de skal udøve, leveres med henblik på at opfylde mål, som de er fælles om.

b) Gennemførelsen af dette samarbejde er udelukkende underlagt hensyn med relation til offentlighedens interesser; […]

c) De deltagende ordregivende myndigheder udfører på det åbne marked mindre end 20% af de aktiviteter, der berøres af samarbejdet.«

11 Denne lovs artikel 17, der har overskriften »Særlige undtagelser for så vidt angår tjensteydelseskontrakter og -koncessioner«, bestemmer i stk. 1:

»Bestemmelserne i nærværende lov gælder ikke for tjenesteydelseskontrakter og -koncessioner:

[…]

h) vedrørende civilforsvar, beredskabstjenester og tjenester til forebyggelse af farer, der ydes af nonprofitorganisationer eller -sammenslutninger, og som er omfattet af CPV-koder: 75250000-3 [brandvæsen og redningstjenester], 75251000-0 [tjenester ydet af brandvæsenet], 75251100-1 [brandbekæmpelse], 75251110-4 [brandforebyggelse], 75251120-7 [bekæmpelse af skovbrande], 75252000-7 [redningstjenester], 75222000-8 [civilforsvarstjenester], 98113100-9 [nukleare sikkerhedstjenester] og 85143000-3 [ambulancetjenester] undtagen patienttransportambulancetjenester

[…]«

12 Le decreto legislativo n. 117 – Codice del terzo settore (lovdekret nr. 117 om den tredje sektor) af 3. juli 2017 (almindeligt tillæg til GURI nr. 179 af 2.8.2017) bestemmer i stk. 1 i artikel 57 med overskriften »Særlig hastende- og akutsygetransporttjeneste«:

»Særlig haste- og akuttransport i ambulance kan i henhold til overenskomst med forrang tildeles frivillige organisationer, som i mindst seks måneder har været indskrevet i det nationale enhedsregister vedrørende den tredje sektor, som er medlemmer af et foreningsnetværk som omhandlet i artikel 41, stk. 2, og som er godkendte i henhold til eventuel regional lovgivning på området, forudsat at den direkte tildeling som følge af tjenestens specifikke karakter sikrer, at tjenesten i almenhedens interesse udføres under en ordning, som rent faktisk bidrager til det sociale formål samt til forfølgelsen af solidaritetsformål, på økonomisk effektive og hensigtsmæssige betingelser samt under overholdelse af gennemsigtighedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling.«

13 Legge regionale n. 26 – Disciplina del sistema regionale di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza (lov nr. 26 om regulering af den regionale rednings- og beredskabstjeneste) af 27. juli 2012 (Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto nr. 61, af 3.8.2012, herefter »regionallov nr. 26/2012«) etablerer en »regional ordning for rednings- og akuttransport i ambulance«.

14 Lovens artikel 1 med overskriften »Formål og mål« bestemmer:

»1. »Regionen Veneto fastsætter regler for den regionale ordning for rednings- og akuttransport i ambulance, idet den giver sundhedsenhederne og godkendte og akkrediterede sammenslutninger mulighed for at bidrage til udførelsen af den snævert sundhedsfaglige rednings- og akuttransport, henset til deres regionale udbredelse, deres rødder i det sociale og sundhedsfaglige område i Veneto samt til værdierne om den ydede tjenestes effektivitet og kvalitet, hvilken tjeneste leveres i almenhedens interesse og under overholdelse af universalitetsprincippet, solidaritetsprincippet, princippet om sparsommelighed og princippet om formålstjenlighed.«

15 Lovens artikel 2 med overskriften »Definitioner« bestemmer i stk. 1:

»I denne lov forstås ved rednings- og akuttransport i ambulance den aktivitet, som udøves med redningskøretøjer af sundhedsfagligt og ikke-sundhedsfagligt personale, der er egnet til denne tjeneste, under udøvelse af følgende funktioner:

a) akutte transporttjenester, som udføres med redningskøretøjer, der drives af alarmcentraler tilhørende [Servizio urgenze ed emergenze mediche (medicinsk akut transporttjeneste) (SUEM)]

b) transporttjenester fastsat i [livelli Essenziali di assistenza (de grundlæggende niveauer for dækning) (LEA)], som foretages med redningskøretøjer

c) transporttjenester, hvorunder patientens kliniske tilstand kræver, at der alene anvendes et redningskøretøj, at der under transporten er behov for assistance af sundhedsfagligt personale eller andet passende uddannet personale, samt at det kræves, at behandlingen fortsættes.«

16 Artikel 4 i regionallov nr. 26/2012, som vedrører »[d]en regionale liste«, har følgende ordlyd:

»1. Senest 60 dage efter denne lovs ikrafttrædelse godkender regionalrådet en regional liste, hvorpå der til umiddelbar anvendelse registreres de sundhedsenheder og sammenslutninger, som allerede er godkendte og i mindst fem år har udført rednings- og akuttransport i ambulance i regionen for [unità locali socio-sanitarie (lokale social- og sundhedsmyndigheder) (ULSS)] med kompetence i regionen på grundlag af kontrakter og/eller overenskomster indgået med dette formål, som opfylder kravene til godkendelse fastsat i [legge regionale n. 22 – Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali (regionallov nr. 22 om tilladelse og akkreditering af udstyr inden for sundhedsområdet, social- og sundhedsområdet og det sociale område) af 16. august 2002 (*Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto* n. 82)], med senere ændringer, under overholdelse af EU-retten på området for etableringsfriheden og den frie bevægelighed for tjenesteydelser.

2. Ud over de i stk. 1 anførte juridiske personer registreres på den i samme stykke nævnte regionale liste bestyrelserne for Croce rossa italiana (CRI) (det italienske Røde Kors) efter særlig aftale med denne enheds regionale bestyrelse i Veneto samt de offentlige hjælpe- og velgørenhedsorganisationer (IPAB), som udfører rednings- og akuttransport i ambulance i henhold til aftale og med en erklæring med hensyn til opfyldelse af de vilkår, der er fastsat i regionallov [nr. 22], med senere ændringer, og de betingelser, der er angivet af regionalrådet i medfør af artikel 3, stk. 2, under overholdelse af EU-retten på området for etableringsfriheden og den frie bevægelighed for tjenesteydelser.

3. Den regionale liste omhandlet i stk. 1 ajourføres årligt med nye sundhedsenheder og -sammenslutninger, som opfylder de krav til godkendelse og akkreditering, der er fastsat i regionallov [nr. 22], med senere ændringer.

4. Juridiske personer registreret på den regionale liste kontrolleres jævnligt med henblik på at fastslå, om de fortsat opfylder kravene.«

17 Lovens artikel 5, der vedrører »Organisering af rednings- og akuttransport i ambulance«, bestemmer:

»1. Rednings- og akuttransport i ambulance udføres af [ULSS] samt af juridiske personer registreret på den regionale liste, jf. artikel 4.

2. Forholdet til [ULSS] og fremgangsmåderne, hvorefter de juridiske personer, der er registreret på den regionale liste i henhold til artikel 4, udfører rednings- og akuttjenester, reguleres ved særlige overenskomster, som indgås på grundlag af en af regionalrådet godkendt skabelon, og de offentliggøres i overensstemmelse med det i gældende national lovgivning og EU-retten fastsatte på området for offentlige kontrakter.

3. Aftalerne i stk. 2 foreskriver en budgetordning fastlagt efter kriterier, der er støttet på anvendelsen af standardudgifter, som fastsættes af regionalrådet og ajourføres hvert tredje år.

[…]

5. Såfremt tjenesten med rednings- og akuttransport i ambulance ikke kan varetages af juridiske personer, der er registreret på den regionale liste i henhold til artikel 4, kan [ULSS] mod vederlag betro den til juridiske personer, der vælges gennem offentlige udvælgelsesprocedurer under overholdelse af det i gældende national ret og EU-retten fastsatte på området for offentlige kontrakter og under opfyldelse af krav, der er egnede til at sikre et passende kvalitetsniveau og til at sikre tjenestens sociale funktion.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

18 I 2017 iværksatte AULSS nr. 6 et offentligt udbud med henblik på tildeling i henhold til kriteriet om det økonomisk mest fordelagtige bud på kontrakten vedrørende sygetransport af patienter i ambulance og dialysepatienter for en periode på fem år med mulighed for forlængelse i yderligere et år (herefter »det omtvistede udbud«). Kontraktens årlige værdi blev anslået til 5 043 560 EUR, hvilket for perioden på fem år svarer til 25 217 800 EUR.

19 Croce Verde anfægtede for Tribunale amministrativo regionale del Veneto (den regionale forvaltningsdomstol for Veneto, Italien) afgørelsen truffet af AULSS nr. 6 om at indgå en offentlig kontrakt frem for et partnerskab mellem enheder, der tilhører den offentlige sektor. Når betingelserne for indgåelse af et sådant partnerskab er opfyldt, kræves det nemlig i henhold til regionallov nr. 26/2012, at der skal indgås en overenskomst, som er reguleret i artikel 12, stk. 4, i direktiv 2014/24 og artikel 5, stk. 6, i lov om offentlige kontrakter, med det godkendte offentlige organ, uden at der er anledning til at indgå en offentlig kontrakt eller ligefrem en offentlig kontrakt, der er underlagt den lempelige ordning, som er fastsat i dette direktivs artikel 10, litra h), og i den nævnte lovs artikel 17, stk. 1, litra h).

20 Croce Verde gjorde i denne forbindelse gældende, at organisationen ikke er en rent privatretlig forening, der arbejder med velgørenhed, men en offentlig ikke-økonomisk enhed, nærmere bestemt en IPAB. I denne egenskab har organisationen i mere end et århundrede ydet sundhedsbistand til beboerne i Padova (Italien), idet den hovedsageligt har beskæftiget sig med transport, uden vinding for øje, af sårede og syge. Desuden blev organisationen tildelt tjenesten med akut og særlig hastende sygetransport af AULSS nr. 6 i henhold til en overenskomst indgået den 22. december 2017 i henhold til regionallov nr. 26/2012. Efter et udbud, der blev iværksat i 2010, og som var blevet forlænget to gange, og som udløb den 31. marts 2018, var den almindelige transporttjeneste desuden også blevet tildelt organisationen.

21 Tribunale amministrativo regionale del Veneto (den regionale forvaltningsdomstol for Veneto) fandt dog, at artikel 10 og 74 i direktiv 2014/24 og artikel 17, stk. 1, litra h), i lov om offentlige kontrakter indebar, at en kontrakt vedrørende ikke-akut ambulancekørsel skulle tildeles gennem et udbud.

22 Denne ret gav imidlertid medhold i anbringendet om, at AULSS nr. 6 ikke havde bemyndigelse til at afholde det omtvistede udbud, og AULSS nr. 6 har appelleret denne dom fra Tribunale amministrativo regionale del Veneto (den regionale forvaltningsdomstol for Veneto) vedrørende dette punkt til den forelæggende ret, Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien).

23 Den forelæggende ret, som har forkastet appellantens påstand, skulle endvidere tage stilling til kontraappellen, hvori Croce Verde har gentaget den argumentation, som organisationen havde fremført i første instans.

24 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at der skal sondres mellem særlig akut redningstjeneste på den ene side og sygetransport i ambulance på den anden side. Artikel 10 i direktiv 2014/24, sammenholdt med 28. betragtning hertil, samt artikel 17, stk. 1, litra h), i lov om offentlige kontrakter udelukker fra reglerne om indgåelse af offentlige kontrakter den særlig akutte redningstjeneste, der for nonprofitorganisationer består i transport i ambulance og i at yde førstehjælp til en patient i særligt akutte tilfælde. Sygetransport, der ikke er af akut karakter, er derimod ifølge den forelæggende ret underlagt den »lempelige ordning«, der er fastsat i artikel 74-77 i direktiv 2014/24, eftersom dens værdi, således som det er tilfældet i hovedsagen, mindst svarer til den tærskel på 750 000 EUR, der er fastsat i direktiv 2014/24.

25 Artikel 5 i regionallov nr. 26/2012 bestemmer imidlertid, at »rednings- og akuttransport« i ambulance, som ikke udføres direkte af ULSS, skal udføres af juridiske personer, der er opført på den i lovens artikel 4 omhandlede regionale liste, og at forholdet til ULSS og de nærmere bestemmelser for udførelsen af denne tjeneste skal reguleres af ad hoc-overenskomster. Hertil kommer, at en kontrakt for rednings-og akutsygetransport i ambulance kun kan tildeles efter et offentligt udbud, når denne aktivitet ikke kan varetages af de juridiske personer, der er opført på den nævnte regionale liste.

26 I henhold til artikel 2 i regionallov nr. 26/2012 omfatter anvendelsesområdet for ordningen for tildeling af en kontrakt om ydelse af »rednings- og akut sygetransport« den aktivitet, der udøves ved hjælp af redningskøretøjer af bl.a. sundhedsfagligt personale i form af bl.a. »transporttjenester fastsat i de grundlæggende niveauer for dækning (LEA), som foretages med redningskøretøjer«, og »transporttjenester, hvorunder patientens kliniske tilstand kræver, at der alene anvendes et redningskøretøj, at der under transporten er behov for assistance af sundhedsfagligt personale eller andet passende uddannet personale, samt at det kræves, at behandlingen fortsættes«. Ifølge den forelæggende ret er de aktiviteter, der er omfattet af den nævnte ordning, således aktiviteter, navnlig i det sidste tilfælde, som ikke synes at være omfattet af akuttransport, men af almindelig patienttransport.

27 Den forelæggende ret er derfor af den opfattelse, at den i hovedsagen omhandlede tjenesteydelse kan kvalificeres som »almindelig transporttjeneste« eller »redningstransporttjeneste« og ikke som en »særlig akut sygetransporttjeneste«. I overensstemmelse med artikel 5 i regionallov nr. 26/2012 er den forelæggende ret derfor af den opfattelse, at den ordregivende myndighed kun kan benytte en udbudsprocedure, såfremt det ikke er muligt at tildele en kontrakt direkte i henhold til en overenskomst.

28 Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om, hvorvidt artikel 5 i regionallov nr. 26/2012 er forenelig med EU-retten, når denne bestemmelse anvendes på andre tjenesteydelser end rednings- og akutsygetransporttjenester. Denne tvivl angår i øvrigt også det tilfælde, hvor den direkte tildeling af en kontrakt sker som følge af et partnerskab mellem ordregivende myndigheder.

29 Den forelæggende ret har anført, at de offentligretlige organer i henhold til artikel 15 i lov nr. 241/1990 altid kan benytte sig af overenskomster til at indgå indbyrdes aftaler med nærmere bestemmelser om samarbejde om aktiviteter af fælles interesse. Et sådant samarbejde mellem offentligretlige organer kan imidlertid ikke rejse tvivl om den primære målsætning med de EU-retlige regler om offentlige kontrakter, nemlig fri bevægelighed for tjenesteydelser og at der åbnes op for en ufordrejet konkurrence i samtlige medlemsstater.

30 Artikel 5, stk. 6, i lov om offentlige kontrakter bekræfter, at reglerne om indgåelse af offentlige kontrakter ikke finder anvendelse, når de i artiklen fastsatte betingelser er opfyldt. Dette er tilfældet i den foreliggende sag. AULSS nr. 6 og Croce Verde har nemlig som fælles målsætning at lade juridiske personer, der er opført på den regionale liste, der er omfattet af artikel 4 i regionallov nr. 26/2012, deltage, og at tilskynde til frivillighed. Croce Verde blev desuden opført på den nævnte regionale liste i sin egenskab af IPAB. Endelig udøver organisationen en minimal del af sine aktiviteter på markedet for rednings- og akutsygetransporttjenester.

31 Den forelæggende ret har imidlertid anført, at artikel 15 i lov nr. 241/1990 og artikel 5, stk. 6, i lov om offentlige kontrakter begrænser sig til at angive partnerskab mellem enheder i den offentlige sektor som et alternativ til en offentlig kontrakt, og at de ikke kan påbyde, at et partnerskab skal have forrang. Aftale mellem ordregivende forvaltninger er således en mulighed, der er åben for de ordregivende myndigheder, og kræver, at der indgås en bilateral overenskomst mellem de kontraherende parter. Det følger heraf, at en ordregivende myndighed alene kan give udtryk for sin egen vilje til at indgå et sådant partnerskab, men den kan ikke tvinge en anden ordregivende myndighed til at vælge dette alternativ. Den forelæggende ret har i denne forbindelse anført, at AULSS nr. 6 i det foreliggende tilfælde ikke havde til hensigt at gøre brug af denne mulighed, eftersom den besluttede at iværksætte det omtvistede udbud.

32 Den forelæggende ret er i øvrigt af den opfattelse, at artikel 5 i regionallov nr. 26/2012 ikke forpligter den ordregivende myndighed til at begrunde sit valg om at tildele kontrakten vedrørende den i hovedsagen omhandlede tjenesteydelse gennem et udbud. Et sådant krav om begrundelse er nemlig kun berettiget i tilfælde af, at den ordregivende myndighed har til hensigt at benytte en direkte tildeling efter bilaterale forhandlinger, eftersom en sådan fremgangsmåde ikke giver adgang til sammenligningsoplysninger, der kan anvendes til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

33 En udbudsprocedure garanterer derimod overholdelsen af de EU-retlige principper, som er principperne om upartiskhed, offentlighed, gennemsigtighed, deltagelse og ligebehandling ved at foretage en sammenligning af flere bud ud fra kriteriet om det økonomisk mest fordelagtige bud.

34 Da EU-retten således ikke kvalificerer andre og samtidigt foreliggende almene interesser, såsom at fremhæve værdien af frivilligt arbejde, er den direkte tildeling af kontrakten i henhold til en overenskomst ikke berettiget. Dette er tilfældet i den foreliggende sag, eftersom Croce Verde hævder at være den eneste juridiske person, der er godkendt i regionen Veneto, og som er en offentlig institution, hvilket udelukker enhver konkurrence og sammenligning mellem de potentielle erhvervsdrivende, der er involveret i leveringen af den i hovedsagen omhandlede tjenesteydelse. Derimod har Croce Verde, i lighed med de andre frivillige organisationer, der er opført på den regionale liste i artikel 4 i regionallov nr. 26/2012, fuldt ud ret til som økonomisk aktør at deltage i det omtvistede udbud og kan således i denne forbindelse fremhæve sit buds fordelagtige karakter.

35 På denne baggrund har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er 28. betragtning til samt artikel 10 og artikel 12, stk. 4, i direktiv 2014/24/EU til hinder for, at artikel 5, sammenholdt med artikel 1, 2, 3 og 4, i regionallov nr. 26/2012 for Veneto anvendes på grundlag af det [partnerskab] mellem flere offentlige enheder, som er omhandlet i førnævnte artikel 12, stk. 4, og i artikel 5, stk. 6, i lovdekret nr. 50/2016 og artikel 15 i lov nr. 241/1990, såfremt begge parter er offentlige enheder?

2) Er 28. betragtning til samt artikel 10 og artikel 12, stk. 4, i direktiv 2014/24/EU til hinder for, at bestemmelserne i regionallov nr. 26/2012 for Veneto anvendes på grundlag af det [partnerskab] mellem flere offentlige enheder, som er omhandlet i ovennævnte artikel 12, stk. 4, og i artikel 5, stk. 6, i lovdekret nr. 50/2016 og artikel 15 i lov nr. 241/199, såfremt begge parter er offentlige enheder, således at den ordregivende myndighed er forpligtet til at begrunde valget af at tildele den almindelige sygetransport gennem et udbud i stedet for ved direkte tildeling [i henhold til en overenskomst]?«

Om de præjudicielle spørgsmål

36 I henhold til artikel 99 i Domstolens procesreglement kan Domstolen, såfremt besvarelsen af et præjudicielt spørgsmål klart kan udledes af retspraksis, eller såfremt besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål ikke giver anledning til nogen rimelig tvivl, til enhver tid på forslag fra den refererende dommer og efter at have hørt generaladvokaten beslutte at træffe afgørelse ved begrundet kendelse.

37 Denne bestemmelse skal bringes i anvendelse i forbindelse med den foreliggende sag.

Det første spørgsmål

38 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 10, litra h), og artikel 12, stk. 4, i direktiv 2014/24 skal fortolkes således, at de er til hinder for en regional lovgivning, der betinger indgåelsen af en offentlig kontrakt af den omstændighed, at den almindelige sygetransport ikke kan sikres gennem et partnerskab mellem ordregivende myndigheder i den offentlige sektor.

39 Som Domstolen fastslog i dom af 3. oktober 2019, Irgita (C-285/18, herefter »Irgita-dommen«, EU:C:2019:829, præmis 41), er formålet med direktiv 2014/24, således som det fremgår af første betragtning hertil, at samordne nationale udbudsprocedurer, der overstiger en bestemt værdi.

40 Det fremgår af præmis 43 i Irgita-dommen, at dette direktivs artikel 12, stk. 1, som vedrører interne transaktioner, også kaldet »*in house*-aftaler«, og som således blot præciserer de betingelser, som den ordregivende myndighed skal overholde, når den ønsker at indgå en *in house*-aftale, udelukkende bevirker, at medlemsstaterne tillægges beføjelser til at udelukke en sådan aftale fra anvendelsesområdet for direktiv 2014/24.

41 Bestemmelsen kan følgelig ikke fratage medlemsstaterne friheden til at foretrække én metode til levering af tjenesteydelser til gennemførelse af bygge- og anlægsarbejder eller til leveringer frem for andre. Denne frihed indebærer et valg, som foretages tidligere end indgåelsen af en kontrakt, og som derfor ikke kan høre under anvendelsesområdet for direktiv 2014/24 (Irgita-dommen, præmis 44).

42 Medlemsstaternes valgfrihed med hensyn til metoden til levering af de tjenesteydelser, med hvilke de ordregivende myndigheder vil opfylde deres egne behov, følger i øvrigt af femte betragtning til direktiv 2014/24, hvoraf fremgår, at »intet i dette direktiv forpligter medlemsstaterne til at outsource eller

eksternalisere levering af tjenesteydelser, som de selv ønsker at levere eller at organisere på anden måde end ved hjælp af offentlige kontrakter i dette direktivs forstand«, hvorved Domstolens praksis før det nævnte direktiv forankres (Irgita-dommen, præmis 45).

43 Ligesom direktiv 2014/24 ikke forpligter medlemsstaterne til at anvende en offentlig udbudsprocedure, kan det heller ikke forpligte dem til at indgå en in house-aftale, når de betingelser, der er fastsat i artikel 12, stk. 1, er opfyldt (Irgita-dommen, præmis 46).

44 Som Domstolen har udtalt i præmis 47 i Irgita-dommen, ses den frihed, som medlemsstaterne herved er overladt, klarere ved artikel 2, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/23/EU af 26. februar 2014 om tildeling af koncessionskontrakter (EUT 2014, L 94, s. 1), som bestemmer følgende:

»I dette direktiv anerkendes princippet om nationale, regionale og lokale myndigheders ret til frit at træffe beslutninger i overensstemmelse med national lovgivning og EU-retten. Disse myndigheder kan frit afgøre, hvordan udførelsen af bygge- og anlægsarbejder og leveringen af tjenesteydelser bedst forvaltes, for at sikre især et højt niveau af kvalitet, sikkerhed og overkommelige priser, ligebehandling og fremme af universel adgang og brugerrettigheder i forbindelse med offentlige tjenesteydelser.

Disse myndigheder kan vælge at udføre deres opgaver af almen interesse med egne midler eller i samarbejde med andre ordregivende myndigheder eller at uddelegere dem til andre økonomiske aktører.«

45 Den valgfrihed, som medlemsstaterne har med hensyn til den forvaltningsmetode, som de finder egnet til gennemførelse af bygge- og anlægsarbejdet eller til leveringen af tjenesteydelserne, er imidlertid ikke ubegrænset. Den skal derimod udøves under overholdelse af EUF-traktatens grundlæggende regler, bl.a. de frie varebevægelser, etableringsfriheden og den frie bevægelighed for tjenesteydelser samt de deraf følgende principper som ligebehandlingsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling, princippet om gensidig anerkendelse, proportionalitetsprincippet og princippet om gennemsigtighed (Irgita-dommen, præmis 48).

46 Domstolen har således i præmis 50 i Irgita-dommen fastslået, at artikel 12, stk. 1, i direktiv 2014/24 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national regel, hvorved medlemsstaten bl.a. underkaster indgåelsen af en in house-aftale en betingelse om, at indgåelse af en offentlig kontrakt ikke kan sikre de gennemførte tjenesteydelsers kvalitet, tilgængelighed og kontinuitet, forudsat at det valg, som er udtrykt til fordel for en særlig metode til levering af tjenesteydelserne, og som er foretaget på et tidligere tidspunkt end indgåelsen af den offentlige kontrakt, overholder ligebehandlingsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling, princippet om gensidig anerkendelse, proportionalitetsprincippet og princippet om gennemsigtighed.

47 Af de ovenstående betragtninger følger for det første, at medlemsstaternes frihed med hensyn til at vælge, hvorledes de ordregivende myndigheder skal udføre tjenesteydelser, der tilgodeser deres egne behov, indebærer, at medlemsstaterne – med de nødvendige ændringer – kan betinge indgåelsen af en offentlig kontrakt af, at det er umuligt at indgå et partnerskab mellem ordregivende myndigheder i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i artikel 12, stk. 4, i direktiv 2014/24.

48 Det fremgår af denne bestemmelse, at der kun kan indgås et partnerskab mellem ordregivende myndigheder, hvis kontrakten etablerer eller gennemfører et samarbejde mellem de deltagende ordregivende myndigheder med det formål at sikre, at de offentlige tjenester, som de skal udøve, leveres med henblik på at opfylde de mål, som de er fælles om, hvis gennemførelsen af dette samarbejde udelukkende er underlagt hensyn med relation til offentlighedens interesser, og hvis de deltagende ordregivende myndigheder på det åbne marked udfører mindre end 20% af de aktiviteter, der berøres af samarbejdet.

49 Det skal i denne forbindelse, som Kommissionen har anført i sit skriftlige indlæg, bemærkes, at selv om Croce Verde udgør et IPAB, er det ikke sikkert, at organisationen udgør et »offentligretligt organ« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2, stk. 1, nr. 4), i direktiv 2014/24.

50 Det tilkommer den forelæggende ret at sikre sig, at artikel 5, stk. 2 og 3, i regionallov nr. 26/2012 faktisk gør det muligt at fastslå, at der foreligger et samarbejde mellem ordregivende myndigheder, eftersom forholdet mellem ULSS og de juridiske personer, der er opført på den i lovens artikel 4 omhandlede regionale liste, og som deltager i rednings- og akuttjenester, er reguleret i særlige overenskomster, der er indgået på grundlag af en af regionalrådet godkendt skabelon.

51 For det andet indebærer medlemsstaternes frihed med hensyn til at vælge, hvorledes de ordregivende myndigheder skal udføre tjenesteydelser, der tilgodeser deres egne behov, at medlemsstaterne inden for områderne civilforsvar, beredskabstjenester og tjenester til forebyggelse af farer kan give forrang til nonprofitorganisationer eller -sammenslutninger ved indgåelse af kontrakter omfattet af den lempelige ordning fastsat i artikel 74-77 i direktiv 2014/24, forudsat at betingelserne i dette direktivs artikel 10, litra h), overholdes.

52 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det nævnte direktivs artikel 10, litra h), skal fortolkes således, at den undtagelse til anvendelsen af reglerne om indgåelse af offentlige kontrakter, som bestemmelsen indeholder, dækker behandling og pleje af akutte patienter i en redningsambulance udført af en paramediciner/ambulancebehandler, som er omfattet af CPV-kode 75252000-7 (redningstjenester), samt kvalificeret transport med ambulance, som er omfattet af CPV-kode 85143000-3 (ambulancetjenester), forudsat at den med hensyn til kvalificeret transport med ambulance faktisk udføres af kvalificeret personale, som er uddannet i førstehjælp, og at den angår en patient, hvis sundhedstilstand risikerer at blive forværret under denne transport (dom af 21.3.2019, Falck Rettungsdienste og Falck, C-465/17, EU:C:2019:234, præmis 51). Anvendelse af denne undtagelse forudsætter desuden, at ambulancetjenesten udføres af nonprofitorganisationer eller -sammenslutninger som omhandlet i denne bestemmelse, og at der foreligger en nødsituation (kendelse af 20.6.2019, Italy Emergenza og Associazione viltentaria di Pubblica Assistenza »Croce Verde«, C-424/18, EU:C:2019:528, præmis 28).

53 Endelig tilkommer det i de to tilfælde, der er nævnt i denne kendelses præmis 47 og 51, medlemsstaterne under udøvelsen af deres frihed med hensyn til at vælge, hvorledes de ordregivende myndigheder skal udføre tjenesteydelser, der tilgodeser deres egne behov, at påse overholdelse af ligebehandlingsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling, princippet om gensidig anerkendelse, proportionalitetsprincippet og princippet om gennemsigtighed (Irgita-dommen, præmis 48).

54 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 10, litra h), og artikel 12, stk. 4, i direktiv 2014/24 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en regional lovgivning, der betinger indgåelsen af en offentlig kontrakt af den omstændighed, at den almindelige sygetransport ikke kan sikres gennem et partnerskab mellem ordregivende myndigheder i den offentlige sektor, under forudsætning af, at det valg, der forud for indgåelsen af den offentlige kontrakt træffes med hensyn til en bestemt form for levering af tjenesteydelser, overholder ligebehandlingsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling, princippet om gensidig anerkendelse, proportionalitetsprincippet og gennemsigtighedsprincippet.

Det andet spørgsmål

55 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 10, litra h), og artikel 12, stk. 4, i direktiv 2014/24 skal fortolkes således, at de er til hinder for en regional lovgivning, der pålægger den ordregivende myndighed at begrunde sit valg om at tildele kontrakten vedrørende den almindelige sygetransporttjeneste gennem et udbud i stedet for ved direkte tildeling i henhold til en overenskomst indgået med en anden ordregivende myndighed.

56 Som det fremgår af besvarelsen af det første spørgsmål, er hverken direktivets artikel 10, litra h), eller dets artikel 12, stk. 4, til hinder for en regional lovgivning, hvorefter en offentlig kontrakt kun skal indgås subsidiært og undtagelsesvis.

57 EU-retten, navnlig artikel 10, litra h), og artikel 12, stk. 4, i direktiv 2014/24, kan derfor ikke være til hinder for en regional lovgivning, der pålægger den ordregivende myndighed at godtgøre, at betingelserne for anvendelse af disse bestemmelser ikke er opfyldt.

58 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 10, litra h), og artikel 12, stk. 4, i direktiv 2014/24 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en regional lovgivning, der pålægger den ordregivende myndighed at begrunde sit valg om at tildele kontrakten vedrørende den almindelige sygetransporttjeneste gennem et udbud i stedet for ved direkte tildeling i henhold til en overenskomst indgået med en anden ordregivende myndighed.

Sagsomkostninger

59 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Niende Afdeling) for ret:

1) **Artikel 10, litra h), og artikel 12, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en regional lovgivning, der betinger indgåelsen af en offentlig kontrakt af den omstændighed, at den almindelige sygetransport ikke kan sikres gennem et partnerskab mellem ordregivende myndigheder i den offentlige sektor, under forudsætning af, at det valg, der forud for indgåelsen af den offentlige kontrakt træffes med hensyn til en bestemt form for levering af tjenesteydelser, overholder ligebehandlingsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling, princippet om gensidig anerkendelse, proportionalitetsprincippet og gennemsigtighedsprincippet.**

2) **Artikel 10, litra h), og artikel 12, stk. 4, i direktiv 2014/24 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en regional lovgivning, der pålægger den ordregivende myndighed at begrunde sit valg om at tildele kontrakten vedrørende den almindelige sygetransporttjeneste gennem et udbud i stedet for ved direkte tildeling i henhold til en overenskomst indgået med en anden ordregivende myndighed.**

Underskrifter